



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL GOBIERNO MEXICANO Y EL COMBATE AL DESEMPLEO:
ANALISIS DEL ESTADO DE ZACATECAS (1998-2005)

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
OPCION ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MAURICIO FEDERICO DEL REAL NAVARRO



ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

CIUDAD UNIVERSITARIA.

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por su constante aliento y atención. Espero darles muchas satisfacciones.

Al Dr. Ramiro Carillo Landeros, por su vocación para trabajar con los jóvenes y su espíritu combativo.

A mis hermanos, a Dulce, Toño y Sarita, por ser una de las grandes inspiraciones de mi vida. Gracias por su amistad.

A mis amigos, por sus comentarios y enriquecedores puntos de vista sobre éste y muchos otros temas. Espero que hagamos cosas importantes.

ÍNDICE

Introducción	1
 Capítulo I	
1.1 El Concepto de Estado.....	9
1.1.2 La Formación del Estado.....	10
1.1.3 Importancia del Estado.....	13
1.1.4 El Estado Mexicano.....	15
1.2 El Gobierno.....	18
1.2.1 Federalismo.....	19
1.2.2 Formas de Gobierno.....	21
1.2.3 La Ideología del Gobierno.....	24
1.3 La Administración Pública.....	25
1.3.1 La Práctica Administrativa.....	31
1.3.2 La Planeación.....	33
1.3.3 La Sectorización.....	34
1.4 La Intervención del Gobierno en la Economía: la Economía Mixta.....	37
1.4.1 El Mercado.....	44
1.4.2 Empleo y Desempleo.....	46
 Capítulo II	
2.1 La Planeación contra el Desempleo.....	52
2.1.1 Programas para el Desarrollo y Empleo.....	57
2.2 El Tratado de Libre Comercio.....	60
2.2.1 La Inversión Extranjera.....	63
2.3 El Combate al Desempleo en el Estado de Zacatecas: la Planeación del Desarrollo.....	65
2.3.1 Estructura Administrativa de Fomento al Empleo y Desarrollo.....	74
2.3.1.2 Programas Estatales.....	77
2.3.1.3 Estrategia para Atraer Inversiones.....	80
2.4 El Papel de la Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas.....	81
 Capítulo III	
3.1 Resultados de los Retos Asumidos en la Planeación.....	85
3.1.1 Niveles de Desarrollo Humano, Crecimiento, Empleo, Salario e Inversión.....	85
3.1.2 Desregulación Administrativa y Competitividad.....	90
3.1.3 Banca de Desarrollo y Desarrollo Regional.....	93
3.2 Resultados de Algunos Programas.....	94
3.3 Datos Relacionados con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	97
3.4 Resultados de la Inversión Extranjera.....	100
3.5 Impacto de la Acción Gubernamental en el Desarrollo de Zacatecas.....	103
3.5.1 Efectos del Plan de Desarrollo.....	107
3.5.1.1 Situación Turística, Simplificación Administrativa y Dependencia de Participaciones Federales.....	110

3.5.1.2 La Atracción de Inversión Extranjera.....	111
3.5.1.3 La Situación Administrativa: Resultados de Algunos Programas.....	112
3.6 Migración: Salida Natural del Desempleo.....	114
3.7 Resultados del Trabajo de la Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas (ADELZAC).....	117

Capítulo IV

4.1 Propuestas en Torno a la Mejora de los Resultados Obtenidos en los Rubros Relativos al Empleo dentro de la Planeación Nacional: El Sistema Educativo y la Desregulación Administrativa.....	121
4.2 Ideas sobre Coordinación y Modificaciones Administrativas.....	125
4.3 Propositiones sobre el TLCAN y la Atracción de Inversiones Extranjeras.....	129
4.4 Estrategia para el Desarrollo Económico de Zacatecas.....	135
4.4.1 Modificaciones Administrativas.....	141
4.4.2 Asociación entre la Propuesta de Desregulación y Simplificación Administrativa con la Atracción de Inversiones.....	150
4.5 Propuestas sobre la Ejecución de Proyectos Específicos en Zacatecas.....	155

Conclusiones	162
---------------------------	-----

Anexo	176
--------------------	-----

Bibliografía	182
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La generación de empleos es un tema importante para todo el país; sin embargo, dentro del bajo crecimiento económico generalizado, hay algunos estados que lo resienten más y sus perspectivas hacia el futuro son desoladoras. Tal es el caso de Zacatecas, entidad con escaso desarrollo económico y, por consecuencia, con el problema migratorio más severo del país, existiendo regiones donde la mayoría de la población son mujeres, niños y ancianos, mientras que los jóvenes y adultos se aventuran hacia Estados Unidos en busca de obtener ingresos suficientes para otorgarle un buen nivel de vida a sus familias, al menos, uno en el que puedan cubrir los gastos de alimentación, salud y educación.

El desempleo se relaciona con el accionar del gobierno y, más específicamente, con los planes y programas diseñados para lograr el desarrollo nacional. En este trabajo lo que se busca es estudiar el grado de participación del sector público en el desarrollo económico, analizando la distribución de tareas, el grado de coordinación, así como el funcionamiento global de la administración pública en pro de lograr no sólo resultados referentes a un sector determinado, sino relativos a la totalidad de aquellos involucrados. También se busca identificar los mecanismos, a través de los cuales, el gobierno se comunica con la sociedad civil, involucrándola en la aplicación de las tácticas diseñadas para atenuar el grado de desocupación, particularmente, con los clubes de migrantes radicados en Estados Unidos, lo cual obliga a extender el análisis en el perfil de la participación de dichos clubes, así como en las características de su vinculación con las regiones de las cuales son originarios.

El desarrollo de esta investigación no sólo pretende hacer una comparación documental de tipo técnico; por ello, se analizarán las tendencias políticas y administrativas que pudieran definir el futuro próximo, e incluso las tendencias ciudadanas dentro de la participación política, identificando los valores primigenios ubicados dentro de los planes que sustentan el quehacer gubernamental, con objeto de poder identificar, de la mejor manera, las tendencias de la participación pública en la economía, haciendo posible la construcción de escenarios que permitan realizar una crítica de los derroteros que pudiera alcanzar el gobierno bajo las especificidades de la estrategia en proceso, buscando advertir

los aspectos que deben ser modificados en breve para evitar la agudización de los problemas económicos, los cuales se manifiestan en el terreno político.

Hay que analizar y precisar las causas, especialmente, del estado actual del mercado laboral. Las propuestas estarán centradas en la generación de alternativas para incentivar la creación de empleos e, incluso, encauzarlas dentro de programas ya existentes como el Fondo PYME, o mediante la vinculación de las dependencias involucradas funcionalmente en el fenómeno para suprimir o rediseñar tácticas que lo resuelvan. Así también, se propondrán estrategias sectoriales que detecten las principales necesidades de los sectores involucrados en el problema y, una vez hecho el diagnóstico de la situación, diseñar soluciones factibles de acuerdo con el contexto político, social, económico y geográfico, para, de esta forma, no caer en el error de copiar modelos desfasados con la realidad del estado.

El estudio se centrará en el desempeño de los últimos dos gobiernos que han guiado el destino de Zacatecas, tomando en cuenta el estado del nivel educativo; especialización; redes productivas entre micro y medianas empresas; tipo de inversiones y concentración productiva, así como tecnificación en el campo y niveles de producción. Lo anterior englobado en un análisis para diagnosticar el desarrollo del mercado interno. Los elementos de observación más importantes serán: la variación en la Tasa de Desempleo Abierto; el número de empleos necesarios anualmente y la cantidad que efectivamente se consiguió; la calidad de los pagos al trabajador de acuerdo con el salario mínimo, así como los resultados de los programas relativos a la generación de empleo mediante financiamiento o de aquellos relacionados al mejoramiento de las condiciones que incentivan la inversión.

En el caso de Zacatecas es necesario referir que, con base en el diagnóstico hecho por el gobierno monrealista en el segundo trimestre de 1999, se destaca la dependencia que existe de la producción agropecuaria en proporción a su aportación al Producto Interno Bruto estatal, haciendo de la entidad la más involucrada en las actividades primarias, con lo que representa ponderar sus perspectivas en un contexto de libre comercio, en el cual se avecina la apertura sin límites a todos los productos provenientes del agro de Estados

Unidos y Canadá. Además, sus actividades productivas se encuentran desarticuladas y predominan las orientadas a la subsistencia de amplios sectores de la población, como la producción campesina y el pequeño comercio familiar. Estos, entre otros factores más, han incentivado la migración.

El maíz, frijol, chile y la avena forrajera abarcan el 90% del total de la superficie cultivada; los primeros dos cultivos representan el 83%. El 90% del terreno agrícola es de temporal, lo cual deja al estado de Zacatecas en una desventaja competitiva. La falta de financiamiento y la mala comercialización provocan una fuerte crisis y, a pesar de que se busca diversificar la economía estatal a través de la industria y el turismo, estos sectores son incipientes y poco desarrollados. Entre 1993 y 1998 se perdieron 798 plazas en actividades turísticas. En cuanto a la industrialización, de 1992 a 1998 se instalaron 32 empresas, siendo la más importante la Cervecería Modelo; sin embargo, la mayor parte de ellas fueron maquiladoras, con un bajo nivel de integración regional, escasa difusión tecnológica y casi nula ocupación de mano de obra calificada.

A pesar de la creación de 6,830 empleos en 1997, Nacional Financiera consideraba a Zacatecas como una entidad sin condiciones para acceder al desarrollo industrial. Y a pesar de que cuenta con 4 parques industriales, éstos, para 1998 sólo tenían un 20% de su capacidad instalada, lo anterior se complementa con una serie de indicadores que, aunque son de 1995, sientan las bases para dar una correcta dimensión al problema. Así pues, Zacatecas, contradictoriamente, registró la tercera tasa de desocupación laboral más baja del país; el 70.2% de la población ocupada recibió menos de dos salarios mínimos y, cada año son necesarios entre 8,000 y 12,000 empleos, mientras que las maquiladoras, las cuales constituyen el sector más dinámico, apenas pudieron crear 1,000 puestos de trabajo anualmente.

El gobierno zacatecano procura la atracción de inversión; sin embargo, ésta sólo es temporal, ya que en su mayoría se realiza en el, antes mencionado, sector maquilador. El sector primario está olvidado y los esfuerzos se centran en concretar proyectos que no impactan en la vinculación de los mercados de varios municipios. Además, no existe una

política integral que permita la conjunción educativa y productiva, inhibiendo la formación de capital intelectual capaz de invertir e innovar en el mercado interno, en el cual, las instituciones de educación superior difícilmente insertan a sus egresados, además de la inexistencia de una política crediticia para iniciar negocios. Tampoco hay programas que contengan una estrategia integral para incentivar el empleo, y si los hay, su aplicación es deficiente, con una mecánica de operación rígida. Por lo anterior, las hipótesis en las cuales está basada esta investigación, y que se cumplieron en el transcurso de la misma, son:

- La industrialización se incrementará sólo mediante la articulación de las actividades productivas y el financiamiento al sector agrícola, lo cual permitirá una mayor integración regional, provocando como resultado inmediato una mejor comercialización de los productos.
- Si se articula la estructura educativa acorde a las necesidades y ventajas competitivas de Zacatecas, se incrementará la ocupación de mano de obra calificada y, por ende, la productividad y los salarios.
- Si se persiste en la atracción de capital maquilador, los salarios seguirán siendo bajos y continuará el mismo flujo migratorio; además, los campesinos zacatecanos acrecentarán las tasas de desempleo si se resisten a asociarse para generar cultivos de mayor calidad.

La estructura de la investigación está integrada por cuatro capítulos que se desarrollan de acuerdo con el método deductivo, desprendiéndose de cada apartado subtemas que lo especifican con base en los objetivos del capítulo respectivo. En el transcurso de los capítulos dos, tres y cuatro se hace una exploración de la situación en todo el país y, posteriormente, los factores encontrados se analizan en el contexto del estado de Zacatecas, adicionándose los propios de la región y sus interacciones con el resto del entorno nacional. Esto se hizo con la intención de comprender el problema del desempleo en aquella entidad como parte de una organización política superior que lo determina.

Asimismo, se estudia la injerencia de factores externos, fundamentalmente, mediante los tratados comerciales e inversión.

El primer capítulo constituye el Marco Teórico, el cual contiene los conceptos en torno a los que se desarrolla el resto de la investigación. Su importancia radica en delinear la percepción de la problemática, es decir, mediante conceptos cuyo significado es tan amplio y debatido como los de Estado, Gobierno y Administración Pública se argumenta la postura crítica, a través de la cual, se analiza la problemática prevaleciente en la realidad. De los conceptos más generales se van suscitando subtemas concretos utilizados para puntualizar los matices del análisis, buscando especificar la orientación valorativa de la investigación, pues los significados determinan las ponderaciones y proposiciones. Por ello se habla de Planeación, Sectorización, Federalismo y Formas de Gobierno, entre otros.

No podía faltar, debido al tema objeto de esta tesis, la definición de la participación del gobierno en la economía, así como la descripción del espacio en el que desarrolla tal intervención: el mercado. El capítulo termina con la exposición de los conceptos que utiliza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para realizar sus mediciones de los niveles de empleo, además de la calidad del mismo. Es importante mencionar que en el desarrollo de cada apartado se buscó la adaptación de los conceptos al contexto mexicano con objeto de ubicar los límites de su desenvolvimiento en nuestra realidad, y así, hacer posible un análisis valedero, armado sobre la estructura normativa y no en la especulación.

En el segundo capítulo se identifican las causas del problema, constituyendo la fase del Diagnóstico de la investigación. En sentido amplio, el análisis partió del examen de los últimos dos planes de desarrollo, tanto en el país como en Zacatecas, con el objetivo de identificar los sectores más importantes en los cuales las dos esferas de gobierno se ocuparían de incentivar el desarrollo económico y, como consecuencia, el empleo. También se buscó identificar la organización de la estructura administrativa involucrada en la resolución del problema y sus deficiencias, así como su estrategia puesta en marcha mediante el diseño de programas, los cuales fueron analizados a grandes rasgos, resaltando sus objetivos, servicios y funcionamiento.

El Tratado de Libre Comercio y la estrategia para atraer inversión extranjera también fueron analizados. Primero, como sucedió en la organización administrativa y sus programas, se estudió el gobierno federal y, posteriormente, el estatal, vinculándose las políticas nacionales, respecto al cambio de la orientación económica del gobierno, con los programas de atracción de inversiones diseñados por la Secretaría de Desarrollo Económico de Zacatecas. Asimismo, se analiza la organización y servicios que presta la Agencia de Desarrollo Económico Local de Zacatecas (ADELZAC), proyecto finalista en el Premio Gobierno y Gestión Local de 2003, con el fin de precisar el mecanismo más importante de contribución ciudadana.

El capítulo tercero se ocupa de los resultados obtenidos como producto de la planeación y diseño de programas analizados en el capítulo anterior. Los datos recabados son utilizados para construir escenarios respecto a las cifras que arrojan actualmente determinadas variables. Los pronósticos obtenidos enfatizan la tendencia de las circunstancias en caso de no haber una variación sustancial en el escenario político-administrativo. El desglose de resultados se hace de una manera lógica, con subtemas que abarcan elementos relacionados entre sí, como pueden ser: los niveles de desarrollo humano, crecimiento, empleo, salario e inversión; la desregulación administrativa y la competitividad, entre otros.

También se hace especial énfasis en los resultados del financiamiento por parte de dependencias gubernamentales especializadas y en el tipo de inversión extranjera que es atraída. En el estudio de los resultados de Zacatecas se realizó, a diferencia del análisis nacional, un monitoreo de las cifras relacionadas con la migración, a fin de identificar la dependencia de las remesas, así como sus repercusiones en el despoblamiento de algunos municipios, añadiendo la disminución de la producción que esto representa. Asimismo, se adicionaron los resultados y perspectivas del funcionamiento de la ADELZAC y las tendencias en la operatividad de los fondos públicos de financiamiento.

En el cuarto capítulo se exponen las propuestas que buscan plantear soluciones a los principales problemas surgidos en la ejecución de los planes gubernamentales diseñados

con objeto de elevar el desarrollo económico y los niveles de empleo. Las variables más importantes se vincularon de manera lógica y sistémica, de tal manera que cada propuesta pueda funcionar de manera independiente, pero como parte de una estrategia para resolver el problema desde diferentes sectores. Las variables fueron: el sistema educativo en todos sus niveles, exceptuando el preescolar; la desregulación administrativa; el grado de coordinación administrativa y, la atracción de inversiones.

Dichas variables se usaron tanto en las propuestas en torno a la problemática nacional como a la de Zacatecas, aunque el esquema diseñado para la mencionada entidad es mucho más específico, además de contar con la sugerencia de proyectos concretos como parte del aprovechamiento de las ventajas competitivas con que cuenta. Cabe mencionar que, no obstante se proponen acciones que pueden realizarse de manera aislada respecto a otras en un sector diferente, no sucede lo mismo en relación a otra esfera de gobierno, es decir, las estrategias de coordinación administrativa, atracción de inversiones y la de instauración de agencias de desarrollo económico, involucran, fundamentalmente, a la federación y al estado. Para que se pudieran ejecutar, es necesaria, sobre todo, voluntad política, especialmente entre gobiernos de diferente extracción partidista, de lo contrario, ni la mejor propuesta funcionaría.

Por último, se desarrollan las conclusiones de cada capítulo, donde se concretan los puntos más relevantes que dan forma a esta investigación, además de corroborar las hipótesis planteadas al inicio y dar la pauta para vincular, de manera escueta, el contenido de todos los capítulos. En ellas se pueden encontrar los resultados de la interrelación entre los aspectos teóricos, donde se enfatizan los conceptos; los documentos que dan pie a la función gubernamental; las reflexiones acerca de sus resultados y posibles consecuencias, así como las soluciones sugeridas.

CAPÍTULO I

1.1 EL CONCEPTO DE ESTADO

La definición precisa de un concepto que ha sido analizado desde diferentes ópticas y bajo diversos intereses, es una tarea muy complicada. Lo que queda claro es que hubo un momento en que la palabra “Estado” fue difundida sin importar la precisión de su significado. Norberto Bobbio piensa que este momento fue cuando empezó a ser leído *El Príncipe*, libro escrito por Nicolás Maquiavelo, donde la palabra es utilizada en la primera línea de la obra. Pero no fue él quien inventó el término:

“...minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de Estado, en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *status* de situación a *Estado* en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *status rei publicae*. El mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase precisamente al comienzo de la obra, si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso corriente”.¹

La situación política que se vivía al final de la Edad Media parece haber acusado la necesidad de una redefinición en la que el antiguo término romano, *civitas*, fuera suplantado por otro que describiera la posesión permanente de un territorio con la capacidad exclusiva para gobernar a sus habitantes. Sea esta suposición correcta o no, el hecho es que el origen del Estado se especifica dependiendo de qué tan restringida sea la definición que se da de él. Además, es necesario puntualizar de una vez que el Estado y la Sociedad se complementan, modificando la percepción del primero los términos en que se concrete su interacción con la segunda, la cual es parte integrante del mismo, permitiendo profundizar en el entramado de las relaciones de poder que definen los proyectos nacionales.

Juan Carlos León y Ramírez define al Estado como un “artefacto”, producto de la creatividad humana, que es perfectible, dentro del cual, la sociedad reformula los equilibrios existentes para posibilitar sus funciones fundamentales, es decir, la naturaleza del Estado se conserva, aunque con pactos renovados, modificando la estrategia para

¹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 8ª reimpresión, 2001, p. 86.

conseguir su fin último: el bien común. Su desaparición es improbable, por que dentro de él la sociedad se organiza y concilia prioridades e intereses masivos que sólo puede cumplir una organización superior. “El Estado subsiste, debido a su incapacidad de solucionar todas las demandas; mientras haya demandas insatisfechas es necesario”.²

No obstante las modificaciones del concepto en la historia, se requiere hacer uso de alguno en particular, sobre todo, uno que, sin abarcar todo lo que representa este concepto redefinido tantas veces por los teóricos, resalte características fundamentales sobre las cuales se construya el andamiaje institucional y organizacional. Con este fin, y para puntualizar de una vez por todas un concepto concreto del cual partir, en este estudio se tomará el siguiente: “El Estado es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él”.³

1.1.2 LA FORMACIÓN DEL ESTADO

El hombre, como bien lo dijo Aristóteles, es de naturaleza gregaria, pero su interrelación ha ido haciéndose más compleja con el transcurso de las épocas. Para entenderla, se necesita ubicarlo en el tiempo y el espacio, donde se hace posible su organización con el fin de preservar de manera primigenia un objetivo básico, su sobrevivencia, la cual está matizada de acuerdo con la manera en que esté organizada la comunidad de que se trate. Engels habla de tres estados de la humanidad que culminan con la formación del Estado moderno, ente donde se ubicará el problema objeto de este trabajo. La historia de la humanidad refiere un orden lógico en la formación de comunidades humanas que fueron con el paso del tiempo perfeccionando sus técnicas de subsistencia hasta lograr el control de algunos elementos naturales que permitieron la supremacía sobre las demás especies.

² León y Ramírez, Juan Carlos, en Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, UAEM-IAPEM, 1ª Edición, 1997, p. 23.

³ Citado por Norberto Bobbio, Op. Cit., de Mortati, 1969, p. 23.

Es así que el hombre se dedica a la caza y recolección de frutos, que a la par de la invención del arco y la flecha, además del hallazgo del fuego, permite la formación de grupos familiares que cuentan ya con una rústica división del trabajo. Es la época del salvajismo, a la cual seguirá, continuando con la clasificación de Engels, la barbarie, donde se desarrolla la alfarería. Lo más relevante es el descubrimiento de la agricultura y la domesticación de animales, acontecimientos que hacen posible la sedentarización definitiva del ser humano, luego de haber recorrido diversos parajes establecidos en las rutas migratorias de los animales. El cambio estructural que se produjo, consistió en el paso de una época de abasto limitado en los recursos básicos, a otra que con una nueva división del trabajo, de manera paulatina incrementó la producción en tal magnitud, que el autoconsumo ya era satisfecho antes de la escasez de los productos.

El nuevo fenómeno, es decir, la sobreproducción, tuvo como consecuencia el surgimiento de una nueva clase que intervino en el proceso productivo: los comerciantes. Ellos ya no producen los elementos que se consumen, sino que solamente se dedican a venderlos con un valor agregado que represente una ganancia superior al precio de la compra al productor. La civilización, tercer y último estadio de la humanidad, está enmarcada en este nuevo sistema de intercambio en el que, a partir de un modelo económico, se prosigue hacia una interacción más compleja en donde interviene la cultura, moral, religión, organización y como resultado de ella, la construcción legal, que permite la emisión de moneda y el cobro de impuestos. Pero antes, se requiere de la institución de cuerpos de seguridad pública que permitan la preservación de la propiedad; sus requerimientos no sólo contemplan la formación de contingentes armados de manera permanente, también la creación de juzgados y cárceles.

En medio de estas relaciones y como consecuencia de las mismas, surge el Estado moderno, el cual se caracteriza por contener una convivencia cada vez más compleja entre los ciudadanos, diferenciados, antes que nada, por el grado de suficiencia económica que le permite, a algunos, tener acceso a satisfactores cada vez más distantes de los necesarios para vivir dignamente, razón por la cual viven enfrentados con aquellos en desventaja,

haciéndose necesaria la aplicación del poder, el cual, según Engels, es producto de la evolución en las interacciones sociales:

“...no es de ningún modo un poder exteriormente impuesto a la sociedad; tampoco es la realización de la idea moral, ni la imagen y la realización de la razón, como lo pretende Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que, las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del orden”.⁴

El poder al que hace referencia Engels no siempre estuvo unificado, ni se aplicó con un carácter público, antes bien, durante la Edad Media tenía tintes privados y locales, lo cual no permitía la formación de una estructura compleja y permanente que unificara la manera de administrar a las diferentes comarcas, pero, coincidiendo con la proliferación de mercaderes, es durante el Renacimiento cuando las diversas unidades de poder comienzan a integrarse en función de una sola entidad que concentra los instrumentos de mando, militares, burocráticos y económicos. Primero sucede en torno a un monarca absoluto, posteriormente al Estado.⁵ El carácter relativamente estático de este ente radica en su capacidad para extender sus efectos de la manera más uniforme a través del territorio con el fin, ahora, de incrementar la riqueza.

Se forma un contingente especializado que ejecuta las tareas tangibles del Estado dividiendo el trabajo y los grados de autoridad. Más adelante se profundizará al respecto, no obstante, lo que cabe aquí mencionar, es que los funcionarios no son propietarios de los medios del Estado, de los impuestos o regalías, pero se encargan de incrementar la riqueza estatal incentivando el mercantilismo, donde se privilegió la exportación de mercancías sobre su importación y, el crecimiento poblacional, que permitiría mayor capacidad

⁴ Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 4ª. Edición, 1981, p. 195.

⁵ Idea tomada por Hermann Heller de Max Weber, *Economía y Sociedad*, I, pp. 225 ss., IV, pp. 85 ss.

tributaria y, por ende, un fortalecimiento del Estado ante el antiguo poder particular que inhibía la independencia del poder unificado.

El instrumento base para la consolidación estatal fue el derecho, que trajo como consecuencia la verdadera unificación territorial bajo un sistema de reglas escritas que ordenó, en lo posible, cada acto particular al del conjunto según una visión política concreta; también permitió la planificación de las actividades gubernamentales. Su incidencia más importante no sólo radicó en la unificación de un criterio para establecer las reglas básicas de la convivencia en el plano privado; su función primigenia radica en que formaliza un andamiaje normativo que permite ubicar al Estado en el futuro, eliminando las discordias y permitiendo una orientación duradera, con ciertas restricciones que también la hicieran segura. El referido cuerpo normativo queda plasmado en la constitución política, que a su vez, define la forma del gobierno, la cual depende de la manera en que se distribuye el poder, del cual el gobernante es depositario, pero nunca su poseedor absoluto.

1.1.3 IMPORTANCIA DEL ESTADO

La importancia del Estado es justificada no sólo en un sentido jurídico, sino también económico y moral. En el aspecto económico basta decir que la presencia del Estado permite que pueda ser respetada la propiedad a través de la certidumbre otorgada por la existencia y la aplicación de la ley, donde se muestra la importancia jurídica. “ Pero no hay que interpretar erróneamente esta afirmación dándole un sentido liberal (...) Cuando se declara que el Estado sólo puede ser consagrado por su calidad de organización para la seguridad jurídica, quíérese decir que sólo puede justificarse en cuanto sirva a la aplicación y ejecución de los principios morales del derecho”.⁶

La seguridad jurídica no implica la juridicidad de los actos, es decir, la legalidad no garantiza la legitimidad y, por tanto, la eticidad de las acciones gubernamentales. Es justo que el poder estatal sea confrontado por una resistencia moral; también es necesario para permitir la perfectibilidad de los razonamientos jurídicos y de la estructura normativa,

⁶ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 11ª. Reimpresión, 1985, pp. 240-242.

principalmente la constitucional. Heller critica duramente a Hegel cuando afirma que “es lo más opuesto a una justificación moral del Estado el convertir a éste, de un modo metafísico y de una vez para siempre, en la realidad moral, negando rotundamente, de esta manera, al único depositario de la conciencia jurídica que en la realidad existe, el derecho de resistencia contra actos estatales opuestos a la moral”.⁷

La resistencia no se da frente a un ente fantástico, se manifiesta contra órganos especializados que cumplen las tareas particulares del Estado sin representarlo en su conjunto, ya que no existe, de manera global, quién lo representa, aunque se debe diferenciar claramente, como ente, de cada una de las actividades que lo forman. La réplica y el afán de transformación se gesta al interior como producto de una idea de conservación que permite la regeneración de pactos, prolongando el afán moral que tiene en su propia esencia: el bien común. Sólo a partir de este valor es que puede ser correctamente ponderado, ya sea en sentido positivo o negativo. Los métodos y la forma en que se manifiesta su poder pueden ser transformados con la modificación de las atribuciones gubernamentales, cambiando la forma del Gobierno.

Ricardo Uvalle afirma que a través del Estado existen la nación, el país y la vida pública. Pero además, mediante él se puede erigir la corresponsabilidad entre la vida pública y privada, permitiendo que la sociedad no se consuma a sí misma debido a la imposición de intereses mediante un antagonismo exacerbado; por ello las demandas se canalizan por cauces institucionales donde hay reglas, autoridades, medios de gobierno y administración, consensos y actores sociales. De esta manera, la estabilidad está casi asegurada, siempre y cuando no asuma el control institucional un grupo cerrado al interior de la sociedad. “La importancia del Estado en cuanto organización suprema de poder es consustancial a la vida misma de la sociedad”.⁸

⁷ Ibid., p. 246.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, UAEM-IAPEM, 1ª Edición, 1997, p. 33.

1.1.4 EL ESTADO MEXICANO

Haciendo uso de los elementos que los juristas utilizan comúnmente para definir al Estado, es decir, población, territorio y poder, es como se hace un esbozo de las características más evidentes del Estado Mexicano, poniendo énfasis en otras particularidades que interesan para fines de esta investigación. En lo que se refiere a la población, existen dos conceptos que aparecen en el marco normativo del Estado: la nacionalidad y la ciudadanía. Una presupone a la otra, ya que “la nacionalidad es un vínculo político por que implica una condición imprescindible de la ciudadanía”.⁹ En México, la nacionalidad se adquiere por nacimiento o naturalización (art. 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), mientras que la ciudadanía, además de exigir la “calidad de mexicano”, adiciona como edad mínima los 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir, otorgando una serie de prerrogativas y obligaciones políticas.

En lo que respecta al territorio donde el Estado ejerce su poder, la Constitución lo divide en 31 Estados de la Federación y el Distrito Federal, el cual es sede de los poderes de la Unión y capital del país. El conjunto de entidades mas el Distrito Federal constituyen las “partes integrantes de la Federación” (art. 42 de la Constitución). Además del espacio terrestre ya mencionado, al que se le adicionan una serie de islas, también se unen el espacio aéreo y marítimo. Por lo que respecta al último elemento, el poder, Pichardo Pagaza afirma que este se manifiesta en la soberanía, la cual reside “esencial y originariamente” en el pueblo, estando facultado para cambiar o modificar la forma de gobierno; asimismo, el poder público dimana de él y está instituido para su beneficio (art. 39 de la Constitución) mediante los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) o los de los estados, dependiendo de las atribuciones y competencias que arroje el caso concreto.

⁹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, México, INAP, 2ª reimpresión, V. I., 1988, p. 33.

Al ser el fin del Estado el bien común, la organización política por excelencia debe tener en su sustento normativo una serie de estipulaciones que organicen el desarrollo de las actividades productivas. En el caso mexicano éstas están contenidas en los artículos 25 y 26 de la Constitución. En el primero de ellos se lee que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, fortaleciendo la soberanía y el régimen democrático, mediante “el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza”. Para ello, el Estado planea, conduce y orienta la actividad económica, y fomenta o regula las actividades que demanda el interés nacional. Por esto, se apoya a las empresas de los sectores social y privado de la economía, bajo un criterio de equidad social y productividad, sujetándolos al uso de los recursos productivos en beneficio del interés público. También la ley provee las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

El artículo 26 constitucional menciona la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. En consecuencia, hay un plan nacional de desarrollo al que se sujetan obligatoriamente los programas de la administración pública federal, mientras que la ley determina las bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios, con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Según Federico Reyes Heróles, el establecimiento jurídico de la Planeación respondió más a una medida política que técnica, justo cuando en el discurso oficial, durante el sexenio del presidente Miguel De la Madrid, se comenzaba a perfilar el adelgazamiento de las responsabilidades estatales. La contradicción que existe se da entre la retirada de las actividades productivas del gobierno mientras se habla constitucionalmente de la intervención del Estado en la economía, lo cual puede significar la sumisión de la periferia (las entidades federativas) al centro (la Federación): “Si la planeación democrática quiere confirmar su voluntad política, tendrá, en todo caso, que

admitir la necesaria diversidad de criterios dentro del mismo sistema de planeación, y no caer en la tentación de presentar la homologación de criterios como logro a partir de una necesidad técnica”.¹⁰

El país se pudo transformar regionalmente como producto de políticas específicas, tal fue el caso de las zonas petroleras, pero este tipo de acciones se dieron a través de la estructura del Partido Revolucionario Institucional. Gustavo del Castillo V., opina que existen dos elementos para identificar a una región, además de estar relacionados con el desarrollo:

“El primero tiene que ver con la existencia de grupos de poder que cuentan con la capacidad de orientar el destino político del área (...) En segundo lugar, la efectividad de estos grupos para satisfacer las demandas o necesidades regionales depende, además, de su capacidad de movilización de recursos regionales y de sus nexos políticos a dos niveles: los que tiene con grupos de una entidad federativa (...) y los nexos establecidos a nivel estado nacional”.¹¹

La principal consecuencia de una planeación nacional no democrática es la homogeneización que suprime las diferencias regionales no económicas y que posteriormente se trasladan a este rubro. Por ello, Gustavo del Castillo, opina que debe existir en la región una división social del trabajo bien definida, operando en varios niveles de integración que pueda trascender incluso el mercado nacional. “El ejemplo del surgimiento de la Comarca Lagunera como centro motriz de la producción algodonera de México durante el siglo XIX es indicativo de los procesos de complejización regional para hacer frente al estado”.¹² La participación gubernamental, en este caso, Federal, en la economía, se dará en proporción al desarrollo de la empresa privada doméstica a nivel nacional, regional o local.

¹⁰ Reyes Heróles, Federico, *Transfiguración Política del Estado Mexicano*, México, FCE, 1986, p. 159.

¹¹ Castillo V., Gustavo del en Alonso, Jorge, *El Estado mexicano*, México, Ed. Nueva Imagen, 1982, p. 360.

¹² Castillo V., Gustavo del, *Ibid.*, p. 369.

1.2 EL GOBIERNO

La vigencia de la normatividad creada dentro del arreglo estatal para la convivencia pacífica y próspera de la sociedad debe estar asegurada en su creación, aplicación y ejecución, por una serie de órganos especiales producto de la división del trabajo, que sean originados para estas funciones específicas y se diferencien del resto de la sociedad en este sentido, es decir, en la tarea de preservar el orden y la materialización de los fines para los cuales se ha formado el Estado, como la salud, educación, empleo, vivienda, alimentación y seguridad. Los mencionados órganos deben tomar decisiones por medios públicos y, además de autodirigirse, dirigir a una gran comunidad humana. Esto es el gobierno, palabra de la cual Karl Deutsch rescata el origen etimológico; del francés antiguo *governer*, que a su vez deriva del latín *gubernare* (dirigir, pilotar, gobernar) y ésta del griego *kubernan*.¹³

Para gobernar se deben tomar en cuenta ciertos elementos que tienen que ver con el contexto general del Estado, pero sobre todo, con el presente y con el futuro del mismo. “Cualquiera que dirija los asuntos de un país –o de cualquier organización o comunidad grande- debe saber cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener”.¹⁴ Sólo de esta manera, según Deutsch, se puede entender la esencia artística del gobierno, pero sin olvidar lo que el pueblo está exigiendo; qué es lo que sostienen los partidos políticos adversarios al respecto y, evitando soslayar, el factor externo; qué pretenden los otros Estados.

En México hay un régimen federal en el cual, de acuerdo con Miguel Acosta Romero,¹⁵ existe una sola soberanía pero bajo diferentes potestades que derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las potestades son: la federal, la estatal y la municipal. El gobierno federal está constituido por los Poderes de la Unión: a)

¹³ Karl Deutsch toma esta referencia del *Third New International Dictionary de Webster*.

¹⁴ Deutsch, Karl, *Política y gobierno*, México, FCE, 2ª reimpresión, 1998, p. 21.

¹⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 15ª Edición, 2000, p. 143.

El Legislativo, integrado por un Congreso Federal dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; la primera representante de la Nación, mientras que la segunda de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, cuyas funciones se concretan en la iniciativa y formación de leyes; b) El Ejecutivo, que reside en el Presidente de la República y es auxiliado por las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos y, c) El Judicial, el cual es depositado, según el artículo 94 de la Constitución, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, además de Juzgados de Distrito.

Los gobiernos estatales tienen la misma estructura que el gobierno federal, existiendo una división de poderes en la cual el Legislativo está constituido por un Congreso local unicameral, integrado sólo por diputados locales provenientes de una elección popular directa. En cuanto al poder Ejecutivo se refiere, éste recae en un Gobernador elegido por medio de votación directa y se apoya en varios órganos administrativos para ejecutar sus funciones. El poder Judicial está integrado por un Tribunal Superior de Justicia con Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de primera Instancia, Menores, Civiles y Penales e, incluso, Juzgados de Paz. La última potestad mencionada por Acosta Romero es la municipal, cuyo gobierno está a cargo del Ayuntamiento, el cual se forma por un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine. Sus funciones son normalmente administrativas, aunque en algunos casos tiene facultades de iniciativa de leyes y en otros cuenta con juzgados municipales.¹⁶

1.2.1 FEDERALISMO

Los gobiernos pueden ser divididos de manera horizontal, separando los poderes centrales de los que no lo son. Normalmente, el gobierno central tiene a su cuidado los temas que repercuten de manera directa en todo el Estado, como la defensa, los asuntos exteriores, el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política redistributiva y el control

¹⁶ Ver Acosta Romero, Miguel, *Ibid.*, p. 153.

del sistema fiscal. Los gobiernos no centrales se abocan al comercio local, al desarrollo agrícola y obras públicas regionales, así como al cobro de algunos impuestos. Los gobiernos centrales, estatales y municipales, no pueden dejar de interesarse el uno en el otro, pues comparten ciudadanos interactuantes, lo que obliga a la atención simultánea en ciertas jurisdicciones, dividiendo las funciones, como sucede, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad pública. De lo anterior surge el Federalismo y, algunas de sus definiciones típicas son:

“ Una relación entre el gobierno central y los gobiernos regionales en la que están al mismo tiempo coordinados e independientes (o no subordinados) en sus respectivas esferas (Wheare, 1946); un esquema en el que cada nivel de gobierno tiene la autoridad de tomar ciertas decisiones finales independientemente del otro (Riker, 1964, 1987); una combinación de autogobierno y regímenes concurrentes (Ostrom, 1971); o, de modo aún más simple, autogobierno y gobierno compartido (Elazar, 1987, 1996)”.¹⁷

Los Estados federales que tienen más éxito en lo que respecta a su estabilidad política, son los que tienen un cierto número de entidades que representen, de manera proporcional, una división territorial numerosa, pues de esta forma se diluye un poco el que una de las entidades (provincias) aspire a convertirse en el grupo dominante único; sin embargo, una vez resuelta esta posibilidad, es menester que también la comunicación entre provincias sea tal, que se dificulte el dominio del centro, es decir, del gobierno federal.

El poder legislativo es clave dentro del federalismo. Por un lado, la cámara alta se vuelve un conducto de coordinación política entre el gobierno central y los gobiernos locales, ya que, normalmente, su composición no se construye como en la cámara baja, es decir, con una representación local de acuerdo con la proporción poblacional, sino que se da una representación igual a las entidades. Por otro, la composición política de las mismas cámaras definen el perfil del gobierno; lo dividen o no, de acuerdo con el grupo parlamentario que se constituye en mayoría y al partido del gobierno central, así como del gobierno local y municipal que se trate, pues la unificación de criterios reduce la gama de

¹⁷ Citas tomadas por Joseph M. Colomer, *Instituciones políticas*, España, Ed. Ariel, 1ª Edición, 2001, p. 206.

perspectivas regionales y tienden a formar un solo proyecto, que normalmente es el del gobierno central.

El Sistema Federal mexicano se caracteriza por tener dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno. Se tiene una Constitución Política Federal y además cada entidad federativa tiene la propia, la cual debe sujetarse a los postulados de la Constitución general, sin contravenir sus estipulaciones. También coexisten los gobiernos Federal, Estatal y Municipal. Los estados de la Federación son “libres y soberanos” en lo que se refiere a su régimen interior, pero se sujetan a la norma fundamental de la Federación; además están obligados a adoptar como forma de gobierno la utilizada a nivel Federal: un sistema republicano, representativo y democrático.¹⁸

Al interior de cada entidad federativa, la base de su división territorial es el municipio libre, y las leyes que emanen de la legislatura local sólo tienen vigencia y obligatoriedad en el estado referido, existiendo una clara división de competencias entre la Federación y sus partes integrantes, lo cual se refleja en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Esto, efectivamente, hace un régimen federal donde existe una descentralización política que se puede ver inhibida en la práctica de acuerdo con la gestión que realicen los gobiernos estatales, pues su filiación partidista define en cierta forma su grado de independencia política. En cuanto a la soberanía de los estados, Pichardo Pagaza afirma que la soberanía implica una doble cualidad: independencia externa y supremacía interna, careciendo los estados de la primera.¹⁹

1.2.2 FORMAS DE GOBIERNO

Las formas de gobierno se dividen de varias maneras de acuerdo con la época y el autor de que se trate. Para efectos del tiempo actual, se tomarán en cuenta sólo dos de las ya

¹⁸ Ver Pichardo Pagaza, Ignacio, *ibid.*, p. 65.

¹⁹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *ibid.*, p. 67.

clásicas: la república y la monarquía. En la primera el representante, ya sea un solo hombre o un cuerpo colegiado, recibe su cargo a nombre de la ciudadanía, y en caso de que haya posibilidad de reelección, será ésta quien decida si continúa o no el gobierno en turno. En la segunda, el rey ejerce su cargo por derecho natural, de manera vitalicia y prescindiendo de la representatividad que la otra goza. A esta clasificación se le pueden dar mayores matices que permitan una aproximación más exacta a las estructuras gubernamentales que predominan en la actualidad. Para ello, “el criterio de clasificación más oportuno en la época presente está constituido por la determinación del órgano competente para trazar la dirección política general”.²⁰ De lo cual se desprende la siguiente clasificación propuesta por Paolo Biscaretti di Rufia:²¹

Gobierno Constitucional Puro.- La subespecie monárquica ya desapareció, pues al no tener un origen representativo el jefe del Estado, y al depender directamente de él sus ministros, se niega incidencia popular en la dirección política del país, no obstante que existe representación vía el Parlamento. En su acepción republicana pura o presidencial, ha ocurrido una difusión a través de los Estados Unidos y los países de América Latina hacia algunos otros de Asia y África. Su éxito se debe a la representatividad popular del presidente, ya que es jefe de Estado, jefe de gobierno y en muchas ocasiones, jefe del partido mayoritario. Otro de sus atributos radica en la independencia de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). No sobra decir que esta forma de gobierno no ha sido aceptada en ninguno de los países más importantes de Europa.

Gobierno Constitucional Parlamentario.- En esta forma de gobierno no hay mucha importancia en la distinción entre monarquía y república, ya que en ambas aparece el ejecutivo dividido en dos sectores bien delimitados. Uno está formado por un jefe de Estado, de funciones mayoritariamente formales y enfocadas normalmente al exterior, siendo políticamente irresponsable; el otro por un Gabinete conformado de varios ministros en torno a un presidente del consejo que delinea la política general y tiene responsabilidad ante el Parlamento, presentando su dimisión en caso de perder la confianza de las cámaras.

²⁰ Biscaretti di Rufia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, FCE, 1ª reimpresión, 1998, p. 155.

²¹ Op. Cit., *Infra*.

Al respecto, Biscaretti di Rufia afirma:

“En otras palabras, tanto en las formas monárquicas como en las republicanas se mantiene inalterada la característica esencial del gobierno parlamentario: la existencia de un jefe del Estado inamovible, ya sea de por vida, si es un rey, o por un periodo de tiempo determinado, pero siempre bastante largo, si es presidente, el cual asegura un elemento firme de continuidad en el vértice de la organización estatal; y un ejecutivo (concentrado en el Gabinete) extremadamente sensible a las fluctuaciones de la opinión pública”.²²

Sin importar la diferencia entre una monarquía o república parlamentaria, sí existen, sin embargo, dos modelos. El primero de ellos es el clásico, de origen inglés, con normas de costumbre y honestidad constitucional; el segundo es un gobierno parlamentario donde se hacen normas jurídicas precisas y escritas. Según Biscaretti, esto hizo que en Inglaterra eventualmente predominara el Gabinete y, dentro de él, el Primer Ministro, ya que ordinariamente su partido tuvo la mayoría, mientras que en las imitaciones de la Europa continental, surgió un predominio de las cámaras, agudizándose con la formación de numerosos partidos pequeños que fragmentaron la representación popular a causa de los conflictos sociales y económicos de las dos posguerras, pero principalmente de la primera, lo que en un momento de la historia desembocó en el totalitarismo.

Gobierno Constitucional Directorial.- Suiza es el único país que practica esta forma de gobierno que se caracteriza por tener un jefe de Estado colegiado. Los componentes del colegio o directorio (los siete miembros del Consejo Federal), son elegidos en Asamblea Federal por cuatro años, quedando en este lapso sin ningún vínculo de responsabilidad política hacia las cámaras, aproximándose, en este sentido, a la posición que goza el ejecutivo en los gobiernos presidenciales, aunque durante la elección del Consejo Federal, se cuenta con la plena confianza de las cámaras para el trabajo político que se hará durante los años siguientes, donde se tiene una fuerte representación de cada uno de los cantones en que se divide el mencionado país.

Hay una situación específica que puede envolver tanto a los gobiernos parlamentarios como a los presidenciales, y ésta es la existencia de numerosos partidos.

²² Ibid., pp. 157 y 158.

“Cuando se está en presencia de un acentuado pluripartidismo, la realización de las condiciones objetivas indispensables para el buen funcionamiento de la forma de gobierno respectiva resulta mucho más difícil”;²³ sin embargo, hay otra postura que le da un giro a esta perspectiva y piensa que de esta manera se representa a las minorías y se enriquecen los programas de gobierno, con visiones que emergen desde el ámbito municipal, pasando por el estatal y culminando con la ratificación de las demandas populares en los programas del gobierno federal.

El gobierno mexicano se inserta en la forma constitucional pura, en su vertiente republicana o presidencial, reuniéndose en sólo una persona, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Congreso de la Unión, aparte de la capacidad para llamar a comparecer a alguno de los secretarios de Estado o a algún otro miembro de la Administración Pública Federal central o paraestatal (artículo 93 de la Constitución), no puede hacerlos dimitir, estando capacitado para ello solamente el Presidente de la República. La fracción I del artículo 76 no permite que el Senado vaya más allá del análisis de la política exterior, aunque existe una participación por medio de la aprobación o no de tratados internacionales. La acepción republicana del gobierno de México se debe a que el titular del órgano ejecutivo lo es de manera temporal y sin la capacidad para transmitir su encargo por decisión propia, implicando la elaboración de elecciones periódicas donde surjan representantes elegidos de manera popular y directa para periodos predeterminados.

1.2.3 LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO

Las ideologías aglutinan una serie de ideas que hacen más simple una visión del mundo, previamente, de mayor complejidad. Es como construir un mapa que sirve de guía en la navegación, el cual se puede dar en el ámbito de la política y, más específicamente, en el gobierno. La ideología política, suele venir de una impresión generalizada de la política en los habitantes de un país o en un grupo restringido, aunque también surge de alguna teoría que con el tiempo hace adeptos, quienes se sienten identificados con ese particular

²³ Biscaretti di Rufia, Paolo, *Ibid.*, pp. 163 y 164.

modo de interpretar la realidad, proporcionándoles “simplicidad, orientación, seguridad y, a menudo, guía para su conducta y coordinación para sus acciones”.²⁴

El punto medular que subyace dentro de una ideología son sus valores; qué orientaciones conductuales y fines tangibles trata de lograr; en pocas palabras, qué es lo que los individuos desean tener. Al respecto, Laswell formula ocho valores que a su juicio son básicos y se repiten en toda sociedad con aspiraciones diferentes a cada uno de ellos: poder, ilustración, riqueza, bienestar (o salud), habilidad, afecto, rectitud (que incluye la moralidad y la justicia) y deferencia (o respeto).²⁵ La manera en que se hacen tangibles estos valores, además de la jerarquía de cada uno de ellos, depende de la política, donde existe un escenario de lucha por la consecución del poder político, con el fin de obtener una reevaluación de las prioridades y así poder lograr los objetivos que se ha trazado una sociedad.

La ideología puede cambiar, a fin de cuentas, a todo un pueblo desde sus cimientos. Las transformaciones económicas son muy importantes, pues se pueden hacer o no empresas públicas; la educación puede ser impartida a través del gobierno o desde la iniciativa privada, afectando de manera profunda al perfil intelectual de los estudiantes. La libertad en el enfoque de la investigación científica puede estar sujeta a los documentos constitutivos de un Estado; la participación de la mujer en la política; la apertura de los medios de comunicación; la participación extranjera en las economías nacionales; la excesiva militarización de las zonas urbanas, en fin, todo un cúmulo de situaciones cotidianas que suceden en todos los países están definidas por la ideología política imperante.

1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto de Administración Pública es otro más de los términos difusos con los que se trabaja en las Ciencias Sociales. Ha sufrido transformaciones profundas con el

²⁴ Deutsch, Karl, Op. Cit., p. 22.

²⁵ Los valores propuestos por Laswell son rescatados por Karl Deustch, Op. Cit., p. 20.

transcurso del tiempo; se ha reformulado y cincelado con la intervención de varias escuelas, principalmente, la norteamericana. Una primera característica que sirve de aproximación es la inexistencia de un precio de mercado para sus logros, diferenciándose así de la administración privada. Los funcionarios tienen que seguir diferentes principios a los que les servirían si sus fines fueran utilitarios. El trabajo con recursos escasos y grandes expectativas ciudadanas está a la orden del día, y los objetivos “no pueden medirse en términos monetarios ni pueden regularse por métodos de contabilidad”.²⁶

No obstante, la buena utilización de los recursos, además del efecto inmediato que éstos provoquen, no debe soslayarse, por ello, Woodrow Wilson, escudriñó la idea de que la Administración Pública se centra en lo que el gobierno tiene la capacidad para hacer de manera efectiva y cómo hacerlo con menor costo y mayores beneficios; sin embargo, el ahorro de recursos aquí implícito, no es para incrementar la plusvalía; se utiliza para apoyar algunos otros rubros a los cuales les faltaron recursos para cumplir con sus objetivos, los cuales tienen un cariz absolutamente político. La presencia de la acción de un ente abstracto como es el Estado, se manifiesta en último término como una ramificación administrativa. “Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración. La fijación y la recaudación de impuestos, por ejemplo, el ahorcar a un criminal, el transporte y la entrega del correo, el equipar y reclutar el ejército y la armada, etc. Son todos evidentes actos de administración”.²⁷

Según Omar Guerrero, el origen de la errónea conceptualización de la administración fue la dicotomía impuesta de manera antinatural entre política y administración, reduciéndose ambos términos a dos palabras: “dirección y acción”, donde se deja de lado la referencia al Estado. Esta idea nació entre los estudiosos norteamericanos en el intento de hacer de la Administración Pública una ciencia autónoma, pero ni Wilson, ni Willoughby o Goodnow, pudieron sortear este escollo autoimpuesto desde el inicio, probando de manera fehaciente que en verdad la mencionada dicotomía existiera. Goodnow pretende relacionar “expresión” con política, como si ésta no consistiera también en la

²⁶ Von Mises, Ludwig, “Bureaucracy”, en Dwight Waldo, *Administración Pública*, México, Ed. Trillas, 4ª. Edición, 1979, p.72.

²⁷ Wilson, Woodrow en Dwight Waldo, *Ibid.*, p. 92.

acción misma, creyendo que la “ejecución” es la administración. Willoughby subsume la función administrativa dentro de la ejecutiva, argumentando que esta última es el todo, es decir, contiene entre otras muchas funciones a la administrativa que sólo se encarga de cumplir la ley.

Surge un nuevo problema que abona a la discusión: la distinción entre el hecho y el concepto. Los intentos de definición de la Administración Pública la han orillado a lo abstracto e intangible. “Los politólogos no distinguen política y administración sobre la base de identificación de hechos, sino en la construcción conceptual formal. Como corolario a la dicotomía, Wilson plantea la inexistencia de fronteras reales entre política y administración”.²⁸ Entonces la artificialidad de un problema que se extiende hasta nuestros días con la intención de profesionalizar en mayor grado al administrador en la técnica de la ejecución de tareas cada vez más especializadas, resultó desde el inicio una mera simulación teórica que permitió a los estudiosos entender en alguna de sus facetas el fenómeno administrativo, pero que a la postre trajo discusiones que van más allá de la mera abstracción, incluso socavan la esencia misma de la administración pública: la incapacidad de medirla a través del mercado.

La existencia de la Administración Pública, ha sido provocada por los acontecimientos de la historia como una separación entre lo estatal e individual; lo general y universal de lo particular y concreto. La contradicción implícita es la existente entre el Estado y la sociedad, no obstante que ésta es parte integrante del primero. El vínculo lo crea la Administración Pública, haciendo específica y tangible la universalidad del Estado (presente en su legislación) en cada uno de los individuos integrantes del mismo, desde su nacimiento hasta su muerte. La necesidad de vivienda, salud, empleo, educación, alimento, entre otras, se materializan sólo mediante la acción de la administración, donde las estrategias se reconstruyen en un movimiento dialéctico entre política y administración.

Guerrero propone cuatro condiciones históricas que permitieron la existencia de la Administración Pública: 1.- La separación entre Estado y sociedad; 2.- La necesidad de una

²⁸ Guerrero, Omar, *La Administración pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1986, p. 45.

relación entre ambos; 3.- Las formas de mediación; 4.- La organización de la relación. Esto es producto de un proceso lógico que en términos generales ha hecho de la administración el vínculo insustituible entre el Estado concretizado en el gobierno, y la sociedad, organizada en sociedad civil. “Las cuatro condiciones históricas de la Administración Pública, confluyen en la creación de un conjunto institucional, en un aparato organizativo en el cual se conserva el efecto de la dualidad de la mediación. Esto es, el régimen político, resumen institucional de los centros de poder del Estado, adopta la organización bipolar: el legislativo y el ejecutivo”.²⁹

Ricardo Uvalle, identifica a la Administración Pública como “institución” de preservación del orden social, político, jurídico y cultural, realizando dos tareas fundamentales: a) la preservación de la sociedad; b) la de las instituciones públicas. Además, la define como “la institución responsable de cuidar, fomentar, alentar y promover las condiciones de vida de la sociedad, procurando que el desarrollo de ésta sea equitativo, significativo y continuo”.³⁰ También, complementa su concepción insertándola en un contexto democrático en el que la acción administrativa se realiza con el monitoreo ciudadano, reconociendo que “la eficiencia sólo se acredita a través de conductas honradas, rendición de cuentas, capacidades técnicas, respuestas benevolentes y atención considerada”.³¹ Los procesos administrativos son concebidos de una manera más flexible y sintética, con una auténtica vocación de servicio.

Sin embargo, las características de la Administración Pública son las mismas de la sociedad que es organizada mediante ésta; ambas, son reflejo de un proceso histórico que establece las características de su interrelación y determina si es, efectivamente, de coordinación. Omar Guerrero, plantea como el nuevo reto de la Administración Pública conseguir la “civilidad”. Esta tendencia “es perceptible a través de la introducción de las categorías de la persuasión, el argumento y la evidencia como materias primas del proceso

²⁹ Ibid., p. 110.

³⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, UAEM-IAPEM, 1ª Edición, 1997, p. 40.

³¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México: Retos y perspectivas*, México, Ed. Plaza y Valdés, 1ª Edición, 2000, p.202.

gubernamental”.³² Lo anterior en un marco donde el espacio de actividad colectiva es paulatinamente ocupado por la sociedad civil.

Los grupos civiles y ciudadanos, en un contexto democrático, son capaces de participar en acciones que antes eran exclusivas del gobierno, ampliando la esfera de lo público como un verdadero espacio de vínculo entre lo gubernamental y ciudadano. De acuerdo a Uvalle, la participación de organizaciones y/o movimientos ciudadanos en los asuntos públicos, se da incluso, fuera de los cauces impuestos por los gobiernos proteccionistas. Se instituye, entonces, la categoría de acción pública para definir y comprender la nueva relación que, en las democracias, se da entre gobierno y sociedad, en la cual se suman esfuerzos, corresponsablemente, para resolver problemas de la colectividad. “En la operación de las instituciones se abren espacios y formas de incorporación que tienen como base aprovechar las experiencias, capacidades, recursos y opiniones de los ciudadanos para fortalecer y ampliar la atención de los asuntos comunes”.³³

Juan Carlos León y Ramírez, al discernir acerca de un texto de Habermas, hace referencia al surgimiento de “complejas conexiones” entre las administraciones públicas y organizaciones de tipo privado, como confederaciones y grupos de interés, donde se generan negociaciones en torno a problemas sociales, buscando influir, desde lo privado, en la formulación de políticas y proyectos de ley. No obstante, reconoce que los lugares donde se están reformulando las interacciones propias de lo público dependen del contexto histórico-cultural: “Los espacios públicos no son preexistentes (...) es necesaria su construcción y consolidación gracias a la acción concertada de grupos civiles organizados que constituyen la fortaleza de la vida pública en sociedad”.³⁴

³² Guerrero, Omar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, 1999, p. 265.

³³ Uvalle Berrones, Ricardo, *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*, México, IAPEM, 1ª Edición, 2005, p. 137.

³⁴ León y Ramírez, Juan Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, Tesis de doctorado, UNAM, 2003, p. 92.

La complejidad de las demandas ciudadanas y la premura con la que se toman las decisiones en la actualidad, hacen que las respuestas gubernamentales permanezcan petrificadas dentro de la maquinaria burocrática, viéndose rebasadas por los acontecimientos en tiempo real, lo que hace menester incorporar a los mismos afectados por dichos acontecimientos, para que, en conjunción con el gobierno, se consigan soluciones prontas y eficaces. “Lo privado bien puede no contraponerse a lo público, sino que, al contextualizar ambas esferas en su sentido ampliamente democrático, representan el capital social al articular en tiempo y espacios diferentes, aledaños, la dinámica del cambio social mismo, dimensiones de nuestro actuar privado con dimensiones de nuestro actuar público”.³⁵

En México, la administración pública federal se divide, de acuerdo con su relación jurídica con el poder Ejecutivo, en dos tipos: centralizada y paraestatal. Para el despacho de los negocios administrativos, la primera se compone de las siguientes dependencias: a) Secretarías de Estado; b) Departamentos Administrativos (los cuales ya no existen) y, c) Consejería Jurídica. Para el funcionamiento de la primera clase de dependencia, los decretos, reglamentos y acuerdos que en su materia expide el Presidente de la República, deben ir firmados por el Secretario de Estado respectivo para que cuenten con validez constitucional, el cual, para ser apoyado en el despacho de los asuntos de su competencia, cuenta con subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, sección y mesa, así como otros funcionarios que establezcan otras disposiciones legales.

La diferencia más clara entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos radicó en la complejidad de sus funciones, transformándose algunos de éstos últimos en Secretarías cuando ampliaron sus actividades y servicios. Las primeras “son órganos subordinados en línea al Poder Ejecutivo Federal, con el que colaboran en el despacho de los negocios del orden administrativo, realizando además funciones de

³⁵ León y Ramírez, Juan Carlos, “La administración de los espacios públicos en la democracia: un intento de fortalecimiento republicano”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), Perfil Contemporáneo de la Administración Pública, México, IAPEM, 1ª Edición, 2005, p. 224.

naturaleza normativa y política”.³⁶ Por su parte, la Procuraduría General de la República se erige en Ministerio Público con la consigna de perseguir los delitos del orden Federal aportando pruebas y solicitando órdenes de aprehensión conforme a éstas. También es representante del Ejecutivo en los juicios de amparo y en las controversias constitucionales con un estado, municipio o el Congreso de la Unión.

La administración pública paraestatal está constituida por: a) Organismos descentralizados; b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y, c) Fideicomisos. Los primeros, son creados por un acto legislativo, tienen régimen y personalidad jurídica propia otorgados por el mencionado acto, cuentan con órganos de dirección, administración y representación; poseen patrimonio propio.³⁷ Los terceros (fideicomisos) aquí no son definidos. Por su parte, las empresas de participación estatal son:

“instituciones en las que el gobierno federal es propietario de más del 50% del capital, en cuya constitución deben figurar acciones de serie especial que sólo el gobierno federal puede suscribir, teniendo además la facultad de nombrar los funcionarios responsables de su operación (...) Existen también empresas de participación estatal minoritaria en las que el gobierno es propietario de menos del 50% del capital, y en las que interviene mediante un comisario o representante que realiza labores de vigilancia”.³⁸

1.3.1 LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

En la acción administrativa, la separación entre política y administración se ha canalizado en los documentos organizativos de los gobiernos. El eje en torno al cual se construyen las instituciones públicas y después su correspondiente organización, ha sido la idea de una diferencia inconfundible entre funciones legislativas y ejecutivas dentro de los órganos constitutivos del gobierno. La división de poderes es un pilar dentro de las

³⁶ Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Ed. Limusa, 2ª. Reimpresión, 1989, p. 118.

³⁷ Ver Acosta Romero, Miguel, Op. Cit, pp. 490 y 491.

³⁸ Carrillo Landeros, Ramiro, Op. Cit., p. 118.

democracias, pero es un error buscar la pureza de las funciones legislativas en un solo poder, así como de las ejecutivas. Tan sólo en los sistemas parlamentarios la acción ejecutiva del parlamento es indiscutible, e incluso también lo es la legislativa ejercida por el Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales.

Las reformas administrativas se realizan buscando un perfil cada vez más profesional del funcionario. La especialización incluye una serie de habilidades que permiten una mejor solución de los problemas pero que en el fondo buscan evitar la politización de las funciones, como si eso fuera posible. Especializar al individuo significa persuadirle al estudio más profundo de alguna problemática específica para llegar a una solución más rápida y precisa, pero esto impide una mayor comprensión del contexto político, escenario real del funcionamiento de las organizaciones del Estado, donde existe una clase política y una ideología que la soporta. Al final la especialización técnica, que forma parte de una masa de funcionarios meramente tecnócratas, es un obstáculo que impide en algunas ocasiones el desarrollo de la administración.

Aquella separación artificial entre política y administración nacida en el ámbito académico y, posteriormente, llevada a la estructura organizacional de los gobiernos, no ha sido superada, a pesar de que la realidad demuestra cómo las dependencias gubernamentales no pueden disociar una de otra. El aspecto político de la planeación administrativa no puede dejarse de lado:

“La vida de las organizaciones públicas, como la de las organizaciones en general, ha demostrado exceder ampliamente a esta versión simplificadora. El *reino de la política* no finaliza en la esfera de fijación de metas, las supuestas unidades de mera ejecución se caracterizan por una activa existencia política (...) en lugar de un área de lo político, seguida de un área de lo administrativo, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política, se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional”.³⁹

³⁹ Kliksberg, Bernardo en Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Argentina, Ed. Piados, 1ª. Edición, 1984, pp. 469 y 470.

1.3.2 LA PLANEACIÓN

La planeación busca precisar un futuro deseado y sólo conseguido bajo ciertas condiciones, para ello se establecen objetivos; antes se realiza un diagnóstico previo de la situación que se quiere superar y se da énfasis en un pronóstico de las circunstancias a las que se llegaría de seguir todo igual. Con la descripción desglosada de cada uno de los fines del Estado (seguridad pública, empleo, salud, entre otros) se descubren las principales necesidades a modificar por medio de los programas gubernamentales, luego se establecen líneas estratégicas de carácter general que sirven para tener un eje de referencia en la acción administrativa y, así priorizar el orden de las acciones en el futuro inmediato.

La elaboración de planes implica la generalidad en el abordamiento de los asuntos públicos, ya que se particularizan las acciones en los programas de gobierno. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo “no establece metas cuantitativas, sino sólo directrices generales, que deben orientar y ordenar las actividades a nivel global, sectorial, regional e institucional”.⁴⁰ Sólo así pueden establecerse los objetivos y las prioridades que dan pauta al establecimiento de una agenda de los grandes temas por resolver para sentar las bases estructurales de alguna modificación que tendrá que sufrir el Estado a más largo plazo. En Alemania, por ejemplo, han hecho un estudio acerca del movimiento migratorio en los próximos 25 años, lo que les permite planear las políticas a seguir para canalizar esa mano de obra a los sectores productivos más incipientes y estratégicos.

En México, todos los programas se deben sujetar de manera obligatoria (art. 26 constitucional) al Plan Nacional de Desarrollo, el cual por lo demás, debe fortalecer la soberanía en lo político, económico y cultural; promover la descentralización de la vida nacional con el desarrollo del federalismo y específicamente del municipio libre y, equilibrar los factores de producción protegiendo y promoviendo el empleo (art. 2º de la Ley de Planeación). Por ello, tanto dependencias como entidades deben diseñar y conducir sus acciones con sujeción a las prioridades y objetivos del Plan. Las primeras también

⁴⁰ Quiroga Leos, Gustavo, *Organización y Métodos en la Administración Pública*, México, Ed. Trillas, 1987, p. 54.

tienen que elaborar programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas de las entidades del sector, los gobiernos de los estados y grupos sociales interesados, así como realizar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales. Esto último también es una facultad de las paraestatales, teniendo también la obligación, cuando el Ejecutivo lo requiera, de diseñar programas institucionales.

El Plan Nacional de Desarrollo es el único que tiene la categoría de “plan”, ya que precisa los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, e indica los programas sectoriales, institucionales y regionales que deban ser elaborados (artículos 21 y 22 de la Ley de Planeación). La coordinación para la ejecución de planes y programas entre el gobierno federal y un estado, debe darse a través de los convenios respectivos, con el fin de que las actividades, tanto de uno como de otro, se planeen de manera conjunta considerando la participación de los municipios, y así elaborar los programas regionales. El Ejecutivo Federal debe definir la participación de los órganos de la Administración Pública Centralizada que actúen en las entidades federativas dentro de las actividades de planeación que realice cada uno de los gobiernos estatales.

1.3.3 LA SECTORIZACIÓN

La sectorización es una herramienta utilizada para poner en práctica el sistema de planeación, permitiendo programar las actividades de la administración pública para conducir el desarrollo social y de la economía. Para ello se analizan las funciones de las dependencias y entidades administrativas, identificando y, posteriormente, eliminando la duplicación de funciones para precisar responsabilidades que tengan como resultado la simplificación de toda la estructura administrativa. La responsabilidad institucionalizada en la normatividad, obliga a la coordinación entre diferentes organizaciones del gobierno, resultando una estrategia de ataque a un solo problema por diferentes flancos.

“La sectorización de la administración pública consiste en el agrupamiento convencional de las entidades centralizadas y paraestatales en *sectores de actividad* con

fines de programación, coordinación y control del quehacer administrativo”.⁴¹ En el momento de la planeación, la retroalimentación, resultado de la sectorización, es muy productiva, pues se tiene un análisis basto de la problemática, pero es más importante la simplificación y el control administrativo que deriva de ello. La afinidad de objetivos y actividades entre organizaciones, es el principal punto que se toma en cuenta al momento de diseñar un sector, así como también se pondera a la institución más amplia en lo que respecta a sus funciones administrativas para que pueda encargarse de la coordinación de todas las demás, constituyéndose en cabeza de sector.

El fin último de la sectorización es el resultado derivado de la misma, medido a través de indicadores de gestión que cada vez son más específicos. Primero se establecen en la medición porcentual del cumplimiento de las funciones sustantivas de las áreas de una organización, para, finalmente, medir con base en los indicadores que los programas contienen. Estos últimos también pueden ser sectoriales y no sólo estar en el ámbito de una sola dependencia o entidad, cuando así sucede, se diseña una “programación sectorial” que especifica las acciones dentro del sector correspondiente, entendiéndose por “sector” a la educación, salud, industria, minería, comunicaciones y transportes, entre otros. Los aspectos de interés que son manejados tienen que ver con la identificación de la estrategia del sector; su diagnóstico económico; análisis de la política económica; los objetivos y metas específicas durante el periodo de funcionamiento; la coordinación con otras esferas de gobierno; la participación de los grupos sociales y privados, así como el tipo de recursos financieros, materiales y capital humano utilizados.

Más específicamente “la sectorización de la administración pública federal se debe entender como el acto jurídico administrativo mediante el cual el presidente de la república determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. La sectorización es, por tanto, un sistema de trabajo”.⁴² De esta definición se desprende la existencia de un sujeto que coordina (Secretaría de Estado); un sujeto coordinado (entidades) y, la acción de programar,

⁴¹ Quiroga Leos, Gustavo, *Ibid.*, p. 49.

⁴² Pichardo Pagaza, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 223.

coordinar y evaluar el funcionamiento. Cuando las entidades persiguen propósitos dentro de la esfera de competencia de más de una secretaría, su agrupamiento se define en función de una mayor vinculación con las políticas prioritarias del gobierno.

Existen secretarías globalizadoras que tienen tareas normativas; de vigilancia y control en materia de políticas, programación, objetivos, metas, acciones y recursos; realizan funciones de apoyo para asistir técnicamente a secretarías que son coordinadoras, las cuales agrupan la presentación de programas que competen a su sector, analizando la correlación entre éstos, los objetivos y metas generales. “Las atribuciones de las cabezas de sector en relación a las entidades que coordina, comprenden actividades de planeación, programación, presupuestación, evaluación, vigilancia, información, así como acciones específicas para establecer normas jurídicas, instrucciones sobre organización y modernización administrativa”.⁴³ Sin embargo, las entidades mantienen su autonomía patrimonial, técnica, administrativa, además de su personalidad jurídica, con la única obligación de hacer compatibles sus objetivos con las del sector al que pertenecen.

Uno de los sectores se refiere al “Trabajo” y, se infiere, es coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Está sustentado en dos artículos constitucionales: a) el 5º, que se refiere a la libertad para elegir una profesión, industria, comercio o trabajo donde nadie pueda ser privado del producto obtenido, ni obligado a prestar sus servicios por una injusta retribución u obligatoriamente, siendo las únicas restricciones que toda actividad debe ser lícita, así como la obligación de prestar algunos servicios públicos; b) el 123, que aparte de precisar en su contenido la creación de empleos, establece los derechos de los trabajadores en general, como de los del Estado, y se pueden resumir sus consignas en: la duración de la jornada de trabajo; protección al salario; participación de utilidades; protección al trabajo femenino e infantil; estabilidad de los trabajadores en sus empleos y medidas contra el despido; derecho colectivo al trabajo y a huelga y, previsión social, como higiene, seguridad, prevención de accidentes, entre otros.

⁴³ Ibid., pp. 229 y 230.

1.4 LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN LA ECONOMÍA: LA ECONOMÍA MIXTA

El debate sobre la subordinación de la política a la economía se hace tangible cuando se observa que los fines de un Estado y las estrategias para conseguirlos se construyen a partir de un modelo económico. Sin embargo, la capacidad para transformar las circunstancias que determinan el estatus de una comunidad organizada con poderes institucionalizados en un territorio determinado, sólo es posible a través de la política, donde convergen los actores sociales que harán posible las anheladas modificaciones. Éstas se manifiestan preponderantemente en el terreno económico, donde no es factible que las transacciones entre particulares sean las que organicen todo el sistema, pues sus repercusiones son colectivas. “La necesidad de una regulación extraeconómica de la economía por el Estado nace de la necesidad de una ordenación estatal de carácter general referida esencialmente a un determinado territorio (...) la función estatal consiste precisamente en acomodar los fines económicos a la situación política total”.⁴⁴

La intervención del gobierno en la economía es justificada al concluirse que el mercado no logra distribuir de manera eficiente y equitativa los recursos. En la realidad, la información para competir en la oferta y demanda de bienes y/o servicios es incompleta, más aún, tiene un costo, además existen empresas que poseen ya un poder de mercado, de tal forma que las decisiones que tomen afecta el equilibrio de éste último. Asimismo, los mercados se ven afectados por externalidades, es decir, por elementos que los benefician o perjudican sin gestarse en su interior, pues son resultado de las transacciones en otros mercados, transformando las preferencias de las personas. En síntesis, existe la necesidad de la intervención estatal por que “es muy difícil que en la práctica se cumplan los requisitos de competencia (...) el supuesto de equilibrio general, en el cual están determinados todos los precios y las cantidades simultáneamente, casi nunca se verifica (...) el equilibrio de mercado puede teóricamente permitir la eficiencia, pero no garantiza que las soluciones eficientes sean equitativas”.⁴⁵

⁴⁴ Heller, Hermann, Op. Cit., pp. 232 y 233.

⁴⁵ Ayala Espino, José, *Límites del mercado límites del estado: Ensayos sobre economía política del Estado*, México, INAP, 1992, pp. 81 y 82.

Las funciones del gobierno en la economía, las cuales utilizan el presupuesto público, las instituciones públicas y las leyes económicas, se sintetizan en cinco: a) Asignación de recursos: regulación de monopolios, producción de bienes públicos, creación de infraestructura (externalidades positivas), impuestos y regulaciones (control de externalidades negativas), complementación de mercados, difusión de información; b) Distribución del ingreso: pensiones y jubilaciones, servicios de salud y educación pública, subsidios y transferencias; c) Estabilización económica: manejo de políticas monetaria y fiscal; d) Promoción del crecimiento: coordinación de agentes económicos, manejo de políticas sectoriales y, e) Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad mediante leyes e instituciones vigía.⁴⁶

El gobierno también protege al sistema económico de los “fallos del mercado”, es decir, cuando la eficiencia en el sentido de Pareto, donde todos o algunos se benefician sin perjudicar a otros, se ve rebasada por las circunstancias y no alcanza a paliar las diferencias económicas. Uno de los fallos es el de la “competencia”, siendo inexistente aquella que teóricamente se llama “perfecta”, pues prevalecen monopolios u oligopolios, en los cuales una o varias empresas controlan el nivel de precios. Otro es la provisión de algunos bienes que el mercado no suministra o lo hace deficientemente; éstos son los “bienes públicos”, los cuales no incrementan su costo si crece el número de usuarios y, en cambio, es difícil prohibir su disfrute. El sector público también interviene cuando se presentan las mencionadas “externalidades”, perjudicando el uso o intercambio de un bien a terceros, por lo cual, el gobierno participa en el control o eliminación de esos perjuicios e incentiva los beneficios que también se generan.

Asimismo, la administración pública se pone en marcha para intervenir en la economía cuando hay casos de “mercados incompletos”, los cuales se dan: a) cuando el coste de suministrar, principalmente, servicios, puede ser superior al precio que se paga por ellos, como en seguros de desempleo, por siniestro o préstamos a micro y pequeñas

⁴⁶ Ver Ayala Espino, José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones: revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Facultad de economía, UNAM, 1995, pp. 29-32.

empresas; b) cuando productores recíprocamente dependientes no están vinculados, haciéndose imprescindible “una coordinación a gran escala, especialmente en los países menos desarrollados, para lo cual quizá sea precisa una cierta planificación estatal”.⁴⁷ Una causa más por la que existe injerencia gubernamental es la poca información, por ello hay reportes sobre la situación de los productos en el mercado, además de invertir en investigación y desarrollo. También se mitiga el “paro” y la inflación. Incluso, el gobierno redistribuye el ingreso mediante programas sociales en los cuales se transfieren recursos y obliga al consumo de “bienes preferentes”, o sea, aquellos que un consumidor por propia voluntad no adquiriría.

Existe oposición a que el gobierno utilice los instrumentos a su disposición para regular la economía; la constituye la teoría neoliberal. Ésta ha realizado un diagnóstico sobre la crisis económica de algunas naciones subdesarrolladas, identificando dos causas: a) excesiva intervención estatal: un sector público sobredimensionado y, b) populismo económico: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario. No obstante que ambos puntos pueden ser ciertos, es fundamental particularizar los casos; sin embargo, el neoliberalismo se extiende geográficamente en tal magnitud, que hace homogéneo el análisis situacional de todos los países en problemas económicos:

*“Posee una dimensión verdaderamente mundial, como el capitalismo nunca la ha producido en el pasado. Se trata de un cuerpo de doctrinas coherente, militante, tendiente en una forma lúcida a cambiar el mundo con una ambición de transformación estructural a una escala internacional. Desde este punto de vista, se parece más al viejo movimiento comunista que al liberalismo ecléctico e impreciso del pasado”.*⁴⁸

La solución propuesta por el neoliberalismo es combatir el déficit y privatizar a las empresas del Estado para que compitan libremente en el mercado. Sin embargo, esta teoría, aplicada de manera ortodoxa, repercute directamente en la disminución de la inversión pública, lo cual afecta a la estrategia de modernización de un país en sectores prioritarios,

⁴⁷ Stiglitz Joseph E., *La economía del sector público*, España, Ed. Antoni Bosch, 3ª Edición, 2002, p. 99.

⁴⁸ Tomado por Ramos Pérez, Arturo, *Globalización y Neoliberalismo: Ejes de la reestructuración del capitalismo mundial y del Estado en el fin del siglo XX*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2ª Reimpresión, 2004, p. 23. Cita original de Perry Anderson.

sujetándose sólo a aquellos que el mercado favorece en el corto plazo, pero que no aseguran su supervivencia y funcionamiento en el mediano y largo plazo; en estas condiciones, el crecimiento económico puede inhibirse, complementándose con un control inflacionario que no significa mayor capacidad adquisitiva.

La importancia de la inversión pública radica, fundamentalmente, en la intervención en sectores donde la iniciativa privada no muestra interés, sobre todo de infraestructura; en sectores sociales como salud y educación; en seguridad pública, formando cuerpos policíacos y construyendo cárceles; también dando incentivos a la inversión privada, sobre todo en políticas industriales y agrícolas. Todo esto responde a una planificación pública, la cual existe en las economías capitalistas más exitosas, dándose una coordinación mixta, es decir, del mercado y el gobierno. Tal es el caso de Japón, Corea del Sur y Taiwán, economías que crecieron gracias a la visión estatal, donde, a través del gobierno, se supo incrementar las condiciones de bienestar con políticas que apoyaron a las empresas en sectores estratégicos, premiando la productividad. Incluso, en países que experimentaron con las tesis neoliberales o en organizaciones de los mismos, la presencia del gobierno fue y continúa siendo insustituible:

“La oleada neoliberal tiene unos límites evidentes. La tentativa de excluir al Estado de la economía resultó ser más retórica que real en los países industrializados (...) En Gran Bretaña, donde la oratoria neoliberal era especialmente vociferante, se realizaron algunas privatizaciones, pero el papel económico del Estado siguió siendo importante. La Comunidad Europea, controlada por una burocracia con sede en Bruselas, es un ejemplo contemporáneo de intervención estatal con éxito”.⁴⁹

La intervención gubernamental es constante para compensar los mecanismos del mercado, pues la relación entre la ganancia y el desarrollo no es simétrica, provocando que algunos países tengan buenos indicadores macroeconómicos, como lo es el Producto Interno Bruto, mientras que la desigualdad económica, política y social, prevalece. Es por ello que la rectoría del gobierno, representación física y estructural del Estado, se hace insustituible, por lo menos estratégicamente, modificando las acciones del mercado cuando

⁴⁹ Bresser Pereira, Luiz Carlos, Maravall, José María y Przeworski, Adam, *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*, España, Alianza Editorial, 1995, pp. 52 y 53.

éste afecta a sus intereses prioritarios, así como estimulando sectores productivos que, en el contexto de competencia, no están suficientemente maduros para sobrevivir.

A dicha rectoría gubernamental se le llama economía mixta,⁵⁰ no obstante, es difícil llegar a un concepto debido a los matices existentes respecto a las proporciones de injerencia entre gobierno y mercado. Según José Ayala Espino, el concepto de economía mixta “se puede aplicar a sistemas que combinan en el funcionamiento de su economía y mediante distintos arreglos institucionales y jurídicos el mercado y el estado”⁵¹ (Véase Cuadro 1). La labor gubernamental es complementaria a las acciones de la iniciativa privada para apuntalarla y ayudarla a competir con el capital externo, dando prioridad a aquellos sectores que son especialmente convenientes para realizar sus fines. Lo anterior se logra con salud financiera, para ello se debe superar el déficit en el presupuesto público, pues sólo así el gobierno adquiere la capacidad para intervenir, a través de inversiones, en la creación de infraestructura básica que apunte los sectores en los que se desenvuelven las empresas más competitivas de la iniciativa privada, las cuales pueden contribuir al desarrollo integral de la población.

⁵⁰ En varios países, entre ellos México, el modelo de economía mixta significó una injerencia excesiva del gobierno, manifestándose de manera más clara en la década de los setenta, de tal forma que el sector paraestatal creció considerablemente, combinándose con problemas de índole fiscal, agravados por un déficit público en crecimiento, el cual fue cubierto con emisión monetaria, además de la solicitud de préstamos externos. “Las empresas públicas se convirtieron en la columna vertebral del sistema al funcionar como instrumento de apoyo a la rentabilidad de las inversiones privadas (nacionales y extranjeras) primero, al vender al sector privado los bienes y servicios que producían –básicamente insumos estratégicos y bienes de consumo para los trabajadores– por debajo del precio real (...) segundo, al ampliar el consumo público, además de contener las presiones inflacionarias...”. (Marúm Espinosa, Elia, *Empresa pública e intervencionismo estatal en México: un análisis alternativo*, México, U. de G., 1ª Edición, 1999, pp. 90 y 91.

⁵¹ Ayala Espino, José, *Ibid.*, pp. 59 y 60.

CUADRO 1

ECONOMÍA MIXTA				
Tipo de asignación de recursos	Producción	Regulación		Financiamiento
		Decisión de Producción	Decisión de consumo	
Mercado privado más regulación:				
a) regulación al consumo individual	Privada	Privada	Pública	Privado
b) regulación a la oferta total	Privada	Pública	Privada	Privado
Producción privada con regulación estatal:				
a) Oferta totalmente privada	Privada	Privada	Pública	Privado
b) Oferta totalmente estatal	Privada	Pública	Pública	Privado
Producción Pública con determinación privada de la demanda	Pública	Pública	Privado	Público

Fuente: Basado en el diagrama de Ayala Espino, José, *Límites del mercado límites del estado: En sayos sobre economía política del estado*, México, INAP, 1992, p. 62.

El gobierno, cuando interviene para moderar al mercado, no sólo se preocupa por la generación de riqueza, sino también por la necesidad de distribuir la misma entre la población. De aquí surge la diferencia entre crecimiento económico y desarrollo económico, conceptos creados para enfatizar la manera de aplicar la política económica. El primero, es decir, el crecimiento económico, “consiste en la expansión del PNB potencial de una zona geográfica determinada”, mientras que el desarrollo económico es “un término más complejo, que suele venir aparejado con el crecimiento sostenido durante un largo período de tiempo, que permita los cambios sociales que procuren un incremento generalizado del nivel de vida de la población”.⁵²

⁵² Cuadrado Roura, Juan (coordinador), *Introducción a la política económica*, España, Ed. McGraw Hill, 1995, pp. 286 y 295.

En México, los esfuerzos que se han hecho para regular la actividad económica parten de la Constitución y se canalizaron a través de los Planes sexenales (1934-1946), el Plan de Acción Inmediata (1962-1964), el Plan de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), así como actualmente se hace a través del Plan Nacional de Desarrollo. Según el Lic. Antonio Carrillo Flores, ex presidente de Nacional Financiera, durante la década de los cincuenta las facultades económicas del gobierno se podían resumir en las siguientes:

“1.- En la tesis nacionalista que acerca de la posesión de tierras y de explotación de los recursos naturales consagra el artículo 27; 2.- En la reforma agraria; 3.- La regulación misma de la propiedad, cuando el artículo 27 declara que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; 4.- La adición hecha al artículo 28, que aunque conserva en principio la declaración a favor de la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público, establece que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia (...) todo lo que constituya una ventaja exclusiva, indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”.⁵³

El artículo 131 establece la intervención gubernamental en la economía, por mecanismos muy claros, cuando dice que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir cuotas de las tarifas de exportación e importación, las cuales son expedidas por el propio Congreso, teniendo la facultad de imponer otras. También puede restringir o prohibir las importaciones, exportaciones, el tránsito de productos, artículos y efectos en situaciones consideradas como urgentes; lo anterior con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.⁵⁴

Dentro de las facultades otorgadas al Congreso en el artículo 73, están las siguientes: Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

⁵³ Testimonios de El Mercado de Valores, *Desarrollo Económico y Participación del Estado en la Economía Nacional*, México, Nacional Financiera, 1ª Edición, Tomo II, 1990, p. 390.

⁵⁴ Ver el 2º párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y, establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, así como dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera. Otro punto en materia económica y que es parte fundamental del artículo 123 de la Constitución, es el relativo al establecimiento de salarios mínimos, donde se especifican dos tipos, uno general y otro profesional. Con respecto al general, cabe decir que la Constitución obliga su suficiencia para satisfacer las necesidades materiales, sociales y culturales de un jefe de familia, permitiéndole proveer de la educación obligatoria a sus hijos. A todo lo anterior se agrega el artículo 25 constitucional sobre la rectoría del desarrollo nacional como facultad del Estado.

1.4.1 EL MERCADO

El mercado es un mecanismo que “controla” la vida económica, está presente tanto en condiciones de libre competencia como en aquellas que existe una planificación pública. Consiste en el “empleo del dinero y de los precios en forma muy particular. Los precios y sus movimientos se emplean (en vez de los objetivos, cuotas e instrucciones administrativas) para enviar señales a los productores sobre qué y cuánto han de producir. Los precios de la mano de obra y de los materiales consumidos reflejan el valor relativo de estos insumos en las diversas aplicaciones en que se les aprovecha”.⁵⁵ De esta manera se regula la producción, intentando llegar a un equilibrio entre la oferta de un bien o servicio y su demanda en la relación productor-consumidor.

Adam Smith vio en la relación de oferta y demanda un mecanismo automático controlado por el egoísmo humano, donde la diferencia entre el costo y la ganancia provocarían la regulación de la existencia del producto. La observación que hace Charles Lindblom es que Smith nunca consideró que el mercado podría ser utilizado por el gobierno para regular la producción. Con el manejo de los precios se le puede incentivar o no. Si a

⁵⁵ Lindblom, Charles E., *Democracia y Sistema de Mercado*, México, FCE, 1ª. Reimpresión, 2000, pp. 125 y 126.

algún grano se le da un precio muy bajo, es un mensaje para disminuir la producción del mismo, en cambio, si se le otorga un precio muy elevado, significa que la demanda es grande y la producción debe ser incrementada; de la misma manera sucede con subsidios e impuestos, es decir, son también mecanismos que afectan a la producción. De esta manera funciona la intervención del gobierno en una economía planificada.

Pero hubo casos, como el comunista, en que la planificación fue tan rígida que tuvo problemas cuando los consumidores empezaron a sofisticar sus preferencias y la economía creció, haciéndose más compleja e imposible de planificar en su totalidad. El problema fue la imposición de precios, pues “en el mecanismo de mercado los precios representan los costos, lo cual significa que no pueden determinar las cantidades convenientes del producto final mientras no conozcan los precios”.⁵⁶ Sin embargo, puede haber una planificación selectiva, ya sea en la totalidad de un sector productivo, como el agrícola, o en una parte del mismo, como sería la producción de granos u hortalizas, donde no es imposible controlar la relación precio-producción.

La trascendencia del mecanismo de mercado radica en que es imprescindible en sociedades tan complejas como las existentes en los actuales Estados nacionales. No importa la postura que se adopte con respecto a la dimensión del control de la economía ejercida por éste. La idea central es que siempre está presente sin importar la manera en que es utilizado, ni quién lo haga (Véase Cuadro 2). Como dice Lindblom, es un método básico de la organización económica y debe ser reconsiderado desde una visión más amplia en la que no sólo se involucra a los particulares, sino también a las esferas gubernamentales, las cuales, incluso, compiten en la producción de bienes y servicios frente a las empresas privadas e, igualmente, se involucran en el mercado de mano de obra.

⁵⁶ Lindblom, *Ibid.*, p. 137.

CUADRO 2

ECONOMÍA DE MERCADO				
Tipo de asignación de recursos	Producción	Regulación		Financiamiento
		Decisión de producción	Decisión de consumo	
Privado puro	Privada	Privada	Privada	Privado
Pública y consumo privado	Público	Privada	Privada	Público

Fuente: Adaptación del diagrama realizado por Ayala Espino, José, Op. Cit.

Nota: En la economía de libre mercado se busca la intervención mínima del gobierno, propiciando un ambiente de competencia donde, fundamentalmente, se salvaguarden los derechos de propiedad.

1.4.2 EMPLEO Y DESEMPLEO

Una de las herramientas utilizadas para conocer el estado de la economía y así poder diseñar políticas, es el reporte de empleo, que es considerado uno de los más amplios y consistentes de la actividad económica. Éste puede incluir varias categorías respecto al desempleo: friccional, estacional, cíclico y estructural.⁵⁷ El desempleo friccional está representado por los trabajadores que esperan hasta encontrar un puesto de trabajo acorde a sus cualidades, gusto y preparación. El estacional se produce por la demanda que existe en ciertos sectores de acuerdo al año económico, como en la agricultura. La medición del desempleo cíclico se da a partir de la desviación de la tasa existente respecto a la tasa natural. El desempleo estructural se mide en relación a la disparidad en torno a la oferta y demanda de puestos de trabajo en el mercado.⁵⁸ Esta última categoría es una de las más funcionales, por que identifica los sectores donde prolifera la escasez de oportunidades, ya sea por demanda excesiva de puestos de trabajo o poca preparación profesional.

⁵⁷ Estas categorías son propuestas por Bartels, Cornelius P.A., *Economía del Bienestar, distribución del ingreso y desempleo*, México, FCE, 1982.

⁵⁸ Conceptos obtenidos de Mankiw, Gregory, *Principios de Economía*, España, Ed. Mc Graw Hill, 2ª Edición, 2002, pp. 362-364.

La Tasa Natural de Desempleo, es decir, “la tasa normal de desempleo en torno a la cual fluctúa la tasa de desempleo”⁵⁹ o, dicho de otra manera, la tasa que refleja el comportamiento promedio del nivel de desempleo durante un periodo de referencia para, a partir de él, medir las fluctuaciones anuales, es la base del reporte de empleo, además es una referencia que utilizaron los monetaristas Milton Friedman y Edmund Phelps para demostrar que el aumento de la oferta monetaria no repercute a largo plazo en la tasa de desempleo.

Las conclusiones de Friedman y Phelps, parten de la curva de Phillips, la cual demuestra la relación negativa entre la inflación y el desempleo a corto plazo, es decir, el gobierno, mediante la política fiscal y monetaria puede influir en la demanda de bienes y servicios, incrementando la oferta de estos y, por tanto, su producción, repercutiendo en el incremento de los niveles de empleo, aunque con el mismo efecto en la tasa de inflación. El trabajo de los mencionados monetaristas consistió en esclarecer que, a largo plazo, la tasa de inflación no estaba relacionado con la de desempleo, debido a que las personas calculan la tasa de inflación generada por el banco central, entonces los precios y salarios terminan ajustándose a la misma, dejando de repercutir en el aumento de la producción de bienes y servicios, provocando que la tasa de desempleo regrese a su estado “natural”, es decir, en el que la política monetaria no le afecta. En cambio, las medidas en torno al mercado de trabajo como “la legislación sobre el salario mínimo, la legislación sobre la negociación colectiva, el seguro de desempleo y los programas de formación ocupacional”,⁶⁰ sí pueden afectar la tasa de desempleo.

Respecto a los conceptos que sirven para realizar las mediciones de los reportes de empleo, la Organización Internacional del Trabajo identifica como “personas empleadas” a todas aquellas que están por encima de cierta edad, y que durante un breve periodo, incluso una semana o un día, estén dentro de las siguientes categorías: a) Empleo pagado: personas que realizaron algún trabajo a cambio de un salario, sea en efectivo o especie, además de personas con un empleo pero que no estuvieron activas en el periodo de

⁵⁹ Mankiw, Gregory, *Ibid.*, p. 362.

⁶⁰ Mankiw, Gregory, *ibid.*, p. 477.

referencia, contando, incluso, con un acuerdo para regresar al trabajo en una fecha determinada; b) Empleo por cuenta propia: puede ser en activo, realizando, dentro del periodo que se esté analizando, algún trabajo a cambio de una ganancia en efectivo o especie para su familia o, con una empresa que, por cualquier razón, no está laborando en el periodo de referencia; ya sea una granja, una consultoría, entre otras.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, los datos sobre el empleo son obtenidos fundamentalmente de cuatro fuentes: 1- Encuesta o estudio de la fuerza de trabajo; donde se toma en cuenta tanto a la población activa como a la que no lo está, pero que se encuentra en edad de trabajar; 2.- Encuestas o estudios de establecimientos, los cuales son analizados para identificar el número de trabajadores que tienen en nómina durante un periodo determinado. En algunas ocasiones sólo se toman en cuenta establecimientos de cierta importancia con referencia a su nómina; en otras se toma una muestra de la totalidad de establecimientos; 3.- Estimaciones oficiales dadas por la autoridades nacionales producto del cruce de la información resultante de varias muestras y estudios; 4.- Estadísticas provenientes de las personas beneficiarias de la seguridad social, donde a cambio de una contribución extraída del sueldo o el salario se les protege contra enfermedades, accidentes o la pérdida del empleo. El número de contribuyentes refleja al número de trabajadores.

La medida de la desocupación abierta se desprende de las técnicas utilizadas, de lo que se deduce que siempre existirá un grado de error. La definición de la Organización Internacional del Trabajo dice que “son consideradas en el desempleo abierto a todas las personas en edad de trabajar que, durante un periodo de referencia, se encontraban en situación de no haber trabajado siquiera una hora, estar disponibles para la producción de bienes y servicios y haber buscado trabajo de manera activa”.⁶¹ Pero incluso en aquellos lugares donde la mayoría de la población puede encontrarse empleada, deben tomarse en cuenta otros factores si se quiere tener un mejor diagnóstico, como lo son: la calidad del salario, grupos por edades, nivel educativo, sexo, duración del empleo e incluso tasas migratorias.

⁶¹ Zúñiga, Juan Antonio, *La Jornada*, 23 de septiembre de 2004.

En México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social define al personal ocupado como los trabajadores de planta y eventuales con licencia por enfermedad y vacaciones, además de licencia temporal con o sin goce de sueldo, excluyendo a las personas con licencia ilimitada o pensionados y a las que prestaron sus servicios al establecimiento a base exclusivamente de comisiones, honorarios, igualas, etc. Por Población Económicamente Activa identifica a las personas de 12 años y más que realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada), o que buscaron activamente hacerlo (población desocupada abierta) en los dos meses previos a la semana de referencia. Finalmente, la Población Desocupada Abierta, es definida como las personas de 12 años y más que en la semana de referencia: no trabajaron; se encontraban disponibles para desempeñar una actividad económica, o buscaron incorporarse a alguna actividad económica en los dos meses previos a la semana de referencia, sin lograr su objetivo.⁶²

A diferencia de los indicadores de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en México se incluyen dentro de las personas “ocupadas” a aquellas que, a pesar de no haber trabajado durante la semana de la encuesta, aseguraron comenzar a trabajar en un periodo no mayor a un mes, o a aquellos que se encuentran “suspendidos”, es decir, en huelga o paro, pero que tienen la expectativa de normalizar su situación laboral en menos de un mes. En cambio, la OCDE en ambos casos los incluye dentro del desempleo. Según un reporte del INEGI, la modificación en la metodología tradicional mexicana sólo provocaría un aumento entre 5 y 7 décimas del indicador, lo cual no significaría un cambio radical en el lugar del país dentro de las naciones conglomeradas para el desarrollo económico respecto a su tasa de desempleo.

La Tasa de Desempleo no dice por sí misma “cuántos empleos han de crearse para resolver los problemas básicos de la población, sólo nos dice, en un momento dado, cuántas personas mantienen una expectativa de integración al mercado de trabajo, es decir, cuántos reaccionan como buscadores de empleo (visto por el lado de la oferta) y bajo qué

⁶² Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Estadísticas Laborales*, Primer Trimestre de 2003, p. 125.

condiciones de ajuste (visto por el lado de la demanda)”,⁶³ deduciéndose que el Desempleo Abierto no es una medida del desarrollo de un país o de qué tan satisfechas son las necesidades de la población, sino solamente un indicador para conocer el funcionamiento de los mercados de trabajo.

El INEGI elaboró a partir de 1992 una serie de indicadores complementarios a la Tasa de Desempleo Abierto, dividiéndolos en dos grupos: a) Tasas de Comportamiento: Captan un radio más amplio de un comportamiento participativo en los mercados de trabajo, sin que la situación en términos de la semana de referencia sea una limitante; b) Tasas de Situación: Amplían la perspectiva situacional, sin que intervenga como restricción la condición de un comportamiento preciso en términos de búsqueda. Dos de los indicadores más importantes se encuentran dentro de cada uno de los grupos: Uno de ellos es la Tasa de Presión General (tasa de comportamiento), el otro, la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (tasa de situación).

La Tasa de Presión General, además de incluir a los desempleados abiertos, adiciona a aquellos que buscan trabajo con el propósito de cambiarse o de tener uno adicional, permitiendo responder al argumento, continuamente realizado, “de que el requisito de no haber trabajado ni una hora en la semana de referencia elimina, del conteo de desempleados, a montos significativos de población que de otro modo hubieran calificado como tales”.⁶⁴ Por otro lado, la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación se encarga de tomar en cuenta a la población ocupada que trabaja menos de 35 horas a la semana por razones de mercado (por motivos involuntarios y no personales); a aquella que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo, o que labora más de 48 horas a la semana, ganando menos de dos salarios mínimos.

⁶³ INEGI, *Guía de conceptos, uso e interpretación de la Estadística sobre la Fuerza Laboral en México*, 2002, p. 37.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 49.

CAPÍTULO II

2.1 LA PLANEACIÓN CONTRA EL DESEMPLEO

Tanto con Ernesto Zedillo, como con Vicente Fox, está presente en la planeación nacional del desarrollo la disminución de la brecha entre el sector de la población marginada y los más acaudalados. La atención se centra en la estrategia a seguir para que todas las personas en edad de trabajar no vean inhibidos sus intentos de obtener un empleo por el factor demográfico, el cual está estrechamente relacionado con el desarrollo regional y, éste, a su vez, con el estado del sector agrícola, así como del industrial. El crecimiento económico es un referente tomado por el gobierno para medir la capacidad de la economía en la creación de nuevos empleos, aunque en el discurso se ha dejado en claro la visión oficial sobre el tema: “El desafío de México no es sólo reducir el desempleo abierto, sino mejorar la calidad del empleo, mediante la generación de oportunidades de trabajo bien remunerado en el sector formal de la economía”.¹

Durante el sexenio de Zedillo, se buscó aumentar el ahorro, sobre todo, el originado dentro de las fronteras nacionales para posteriormente tener la capacidad de invertir y financiar proyectos; esto sería complementado con la inversión extranjera. Las acciones a realizar redundarían en el crecimiento de la infraestructura, instalaciones y maquinaria para conseguir un crecimiento que hiciera posible la absorción de los individuos que cada año se insertaron al segmento en edad de trabajar. Otra acción concreta fue la consigna de la desregulación en beneficio de las pequeñas y medianas empresas, ya que son un excelente escaparate para la creación de puestos de trabajo.

El gobierno acentuó su visión de intervención en la economía, especificando la necesidad de su participación en el financiamiento de la inversión en infraestructura, sobre todo física, pero sin interferir en aquellos campos en que la iniciativa privada estuviera interesada en invertir, proponiéndose, por tanto, el allanamiento del camino a través de “la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público, en la capacitación de la mano de obra y, en general, en la preparación de los

¹ Plan Nacional del Desarrollo 1995-2000, p. 130.

recursos humanos que demanda el desarrollo del país”,² para que junto con la desregulación, que significa mayor certeza jurídica a las empresas, menos costos de inversión y trámites burocráticos, la inversión productiva se incrementara, principalmente, por la apertura de mercados.

La visión de mercado se fortaleció con la firme intención de incrementar la competitividad de las empresas mexicanas incentivándolas, pero al mismo tiempo, exponiéndolas a la consecución del éxito comercial frente a empresas originarias de países más poderosos en la arena económica; sin importar que dentro del Plan que enuncia esto, se hiciera énfasis acerca de la necesidad de una competencia sobre bases justas. Esto se ve reforzado con el hincapié hecho respecto a la necesidad de incentivar el desarrollo industrial, ameritando incluso una política sectorial. Los instrumentos a utilizar serían la política cambiaria, tributaria, financiera, de comercio exterior, competencia económica, desregulación, capacitación, actualización tecnológica e infraestructura; dándole, finalmente, especial atención a la promoción de las micro, pequeña y medianas empresas.

La política industrial no sólo buscaba el fortalecimiento del aparato productivo al exterior, sino también al interior, intentado recobrar aquellos subsectores que pudieran estar desprotegidos a causa de una mala planeación. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 especificaba: “fortalecer las cadenas productivas mediante programas de desarrollo de proveedores nacionales capaces de abastecer oportunamente y con la calidad necesaria al resto de la planta productiva; y promover el desarrollo e integración eficiente de las regiones que presentan mayores rezagos, mediante la identificación e impulso de sus ventajas competitivas”.³ Estas ventajas competitivas, podían venir, incluso, de la agroindustria; sin embargo, el ideario de Zedillo no fue más allá del diagnóstico de la situación del campo, como la falta de un sistema financiero rural; altos costos de intermediación, transporte y almacenamiento, superiores a los de nuestros socios comerciales; carencia de infraestructura regional, así como de una estructura de mercados que igualara los precios a nivel nacional.

² Ibid., p. 144.

³ Ibid., pp. 169 y 170.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 retoma los postulados económicos del anterior, luego de identificar que más de un ciento de empresas aglutinaban arriba de la mitad de las exportaciones mexicanas, rompiendo las cadenas productivas. Por ello, se volvió a enfatizar la necesidad de una infraestructura pública que facilitara la incorporación de las micro, pequeña y medianas empresas a la globalización, participando el Estado en la modificación de las condiciones para permitir la competitividad por medio de la eficacia del mercado. El complemento sería una política de financiamiento a proyectos productivos, de asesoría empresarial, capacitación, promoción de inversiones privadas en infraestructura, así como el fortalecimiento del mercado interno. El modelo económico propuesto buscaría generar un ambiente de competencia:

“...donde el Estado ciertamente no estorbe y canalice la acción pública para crear las condiciones necesarias para que el sector privado aproveche su energía potencial y alcance altos índices de productividad y competitividad, pero que reconoce al mismo tiempo la necesidad de una acción pública decidida del gobierno para promover la equidad entre las regiones, las empresas y los hogares”.⁴

La manera, establecida dentro del Plan, de medir los resultados obtenidos, es a través del número de empleos permanentes de nueva creación; el comportamiento de los niveles de ingreso de la clase trabajadora y, los logros alcanzados en la reducción de las desigualdades entre regiones con referencia a su actividad económica, así como respecto a su tasa de empleo. No obstante, no se ahondó más acerca de las características que tendrían estos indicadores, ni dónde y cómo serían verificados para hacerlos asequibles al escrutinio público.

Según el diagnóstico de la administración del presidente Fox, el mal desempeño de la economía mexicana se debe al apoyo a ciertos sectores productivos, inhibiendo otros que también lo pudieron ser, además de excluir algunos grupos sociales y empresariales, provocando un desarrollo regional dispar. El mercado interno, por tanto, es inexistente, careciendo de cadenas productivas en las que fluya la distribución y abasto de productos. No obstante, el crecimiento del producto mexicano y el control de la inflación han

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

permitido, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la reducción del desempleo, siendo estos dos factores “condiciones” que permiten avizorar la estrategia a seguir para el futuro.

La banca social es uno de los instrumentos que la actual administración utiliza para insertar en el desarrollo a los segmentos de la población que no tienen acceso al crédito de la banca comercial, pero que cuentan con propuestas de proyectos productivos viables, capaces de crear empleos formales. Esto se complementa con el fortalecimiento de la banca de desarrollo, apoyando principalmente a la pequeña y mediana empresa en sus necesidades de tecnología, inversión y comercio exterior. El caso del sector rural se trata de manera especial para garantizar que las diferentes instituciones financieras de la administración pública federal tengan una oferta de financiamiento con tasas y condiciones accesibles.

El ahorro interno es el factor central de la política económica; a través de éste se financia el desarrollo, además de la creación de infraestructura, principalmente carretera, que permite incrementar la competitividad nacional. Lo anterior es complementado con el marco institucional a través del cual se busca dar seguridad a las empresas. El resultado buscado es, además del desarrollo de la capacidad exportadora del país, el crecimiento del mercado interno. Al respecto, el Plan dice: “Se fortalecerá un sistema de distribución comercial eficaz que permita a la población mejores condiciones de acceso a bienes y servicios, basado en la competitividad de las empresas, poniendo énfasis, de nuevo en las medianas y pequeñas y en las que se ubican en regiones de menor desarrollo económico”.⁵ El problema surge al intentar un equilibrio entre la inversión extranjera directa, sobre todo en los sectores menos desarrollados del mercado nacional, y la inversión que pudieran hacer las empresas nacionales para crear cadenas productivas.

Al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el actual propone como recurso la mejora regulatoria para el establecimiento de nuevas empresas y, al mismo tiempo, para la promoción de la inversión extranjera directa, asegurando una mayor

⁵ Ibid., p. 110.

certidumbre en la inversión. De ser necesario, el gobierno interviene en éstas y otras acciones, cerciorándose de crear condiciones para el desarrollo de calidad, es decir, participando en la economía de manera selectiva y temporal para evitar el “paternalismo” de comunidades y personas. Lo anterior, hace ver que en la actividad del gobierno se ha matizado el sustento ideológico de la justicia social que abanderaba el antiguo régimen.

La actual administración, basada en cifras, sustenta: “No se observa que hasta ahora la tendencia a ejercer un mayor gasto en aquellas entidades con mayor rezago social se haya traducido en un crecimiento favorable”.⁶ Esto a raíz del gasto público invertido en el sureste del país y del ejercido en el noreste con respecto a la productividad de las dos regiones reflejadas en el PIB. Sin embargo, se habla de la inversión en el campo; de su tecnificación; de la creación de empleos temporales; de la diversificación de productos, así como del engarce de cadenas productivas. A pesar de los datos mostrados en el Plan, no existe la profundidad del análisis acerca de la situación agropecuaria, sobre todo en el contexto del Tratado de Libre Comercio; además las soluciones propuestas son sesgadas, reflejándose en el contenido de los programas que manejan diferentes secretarías de Estado con respecto al desempleo.

Las fórmulas de la economía de libre mercado están presentes en la estrategia del gobierno, persistiendo la carencia de candados que protejan realmente a la mayoría de las empresas mexicanas, las cuales, aún no están listas para la competencia internacional; lo mismo sucede respecto a los sectores más atrasados, como el agrícola. El análisis no se adecua del todo al contexto del país y las propuestas buscan ser eficientes disminuyendo la injerencia gubernamental en el mercado, corriendo el riesgo del crecimiento de sectores que pudieran inhibir el desarrollo de otros que son fundamentales. La estrategia de combate al desempleo busca atacar por varios frentes, es decir, a través de programas manejados por instancias administrativas diversas, haciendo confusa la administración por sectores.

⁶ Ibid., p. 120.

2.1.1 PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO Y EMPLEO

La injerencia de varias secretarías de Estado en el tema del desempleo diluye la responsabilidad que debe asumir alguna en particular como coordinadora de sector, pues la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no funge como tal en la práctica administrativa. A pesar de que existen programas en los que la coordinación intersecretarial está presente dentro de las reglas de operación, como es el caso del Programa de Empleo Temporal, una característica de los programas contra el desempleo es el aislamiento respecto a otras estrategias de la administración pública como las educativas y de investigación científica, evitando el diseño de medidas de acción conjunta que acentúen la labor gubernamental en el apuntalamiento de algún sector que en su momento pueda ser vital respecto a la coyuntura del mercado, como podría serlo el campo.

Hay tres secretarías que se pueden identificar en el diseño y operación de programas que coadyuvan en el combate al desempleo: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Desarrollo Social. Sus atribuciones, enunciadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), parecieran complementarse, aunque a decir verdad, no queda claro cuál de ellas debe coordinar la política del sector. Mientras que de acuerdo con el artículo 34 de la LOAPF, la Secretaría de Economía tiene a su cargo la promoción de la industrialización, así como la creación de micro, pequeñas y medianas empresas; el artículo 40 dice que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene la obligación de desarrollar estrategias para promover la ocupación, además de incentivar el desarrollo del adiestramiento y capacitación para el trabajo. También dirige el servicio nacional de empleo y vigila su funcionamiento. A la Secretaría de Desarrollo Social, entre muchas otras funciones que competen a otros temas, le corresponde centrar sus acciones en los proyectos productivos de grupos vulnerables.

Algunos de los programas de la Secretaría de Economía son: el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME); Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y, Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES). El primero de ellos es el más completo, ya que

contempla apoyos desde capacitación y asesoría, hasta equipamiento y articulación productiva sectorial y regional. La creación de cadenas productivas está inmersa en el funcionamiento de este programa, siendo el único obstáculo la viabilidad técnica y económica de los proyectos. Las micro, pequeñas y medianas empresas, beneficiarias del mismo, deben asegurar que los proyectos sean redituables, de tal manera que los apoyos sólo sean de carácter temporal.

El PRONAFIM es un fideicomiso que destina recursos a Instituciones de Microfinanciamiento e Intermediarios. Éstos son utilizados en proyectos productivos nacidos de la población de bajos recursos y sin acceso a servicios financieros comerciales para crear oportunidades de autoempleo. El FONAES atiende a iniciativas productivas del mismo sector de la población con el fin de constituir y consolidar empresas sociales y apoyar a la formación de entidades de ahorro y financiamiento. Este fondo apoya la adquisición de insumos, herramientas, comercialización de productos locales y regionales, así como la consolidación de proyectos productivos del sector primario, agroindustriales, extractivos y de transformación. También destina recursos para facultar técnica, administrativa y empresarialmente a los beneficiarios. Los fondos pueden estar mezclados con otros provenientes no sólo de otras esferas de gobierno, sino de la sociedad civil, siendo administrados por Entidades de Ahorro y Crédito.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene, entre otros, dos programas: el de Apoyo al Empleo, donde se ubica el Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), además del programa Proyecto de Inversión Productiva (PIP). En el primero se brinda apoyo a la población desempleada y subempleada mediante acciones de capacitación, como el incremento de la calificación laboral con fines de lograr una certificación; generación de experiencia laboral en personas que oscilan entre los 16 y 30 años a través de su ocupación en micro y pequeños establecimientos; apoyo a buscadores de empleo, fortaleciendo sus conocimientos y habilidades tanto técnicas como administrativas, sobre todo, conocimientos técnicos (computación, inglés, planeación, actualización contable, administración de procesos, liderazgo, entre otros).

El segundo programa, Proyecto de Inversión Productiva, manejado a través de los Servicios Estatales de Empleo, otorga apoyos que impulsan iniciativas de población en desventaja económica, desempleados o subempleados, sobre todo en zonas marginadas. Éstos implican recursos presupuestales, capacitación, asesoría permanente en temas técnicos, administrativos y de gestión. También se refieren a bienes como maquinaria, equipo y herramientas otorgadas en comodato. El objetivo es lograr encadenamientos productivos que detonen el desarrollo regional y permitan la creación de empleos sostenibles en el largo plazo cuando no se tiene el financiamiento de la banca comercial.

En la Secretaría de Desarrollo Social, además de otorgarse apoyos para la alimentación, educación, salud y vivienda, también se destinan recursos a la promoción de proyectos de la población marginada. Dos de los programas que se abocan a lo anterior, son Opciones Productivas y el Programa de Empleo Temporal. Los apoyos del primero están destinados a consolidar organizaciones de productores en pobreza para formar Agencias de Desarrollo Local que permitan un sistema de financiamiento social, donde se incentive la actividad económica en zonas de temporal con baja productividad, pudiendo integrar los recursos recuperados en Entidades de Ahorro y Crédito popular. También financia proyectos productivos técnicamente sostenibles y redituables que por sus características no tienen acceso al crédito formal, además de asumir los costos de las acciones de capacitación y asistencia técnica requerida. Por último, tiene una vertiente de apoyo a organizaciones de productores que quieren participar en más de un tramo de la cadena productiva.

El Programa Empleo Temporal es un modelo de coordinación, pues interviene no sólo la Secretaría de Desarrollo Social, sino también la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; delegaciones federales de SEDESOL; ayuntamientos y, los COPLADE. El programa está orientado a los productores rurales o jornaleros en pobreza para insertarlos al mercado laboral mediante acciones intensivas de mano de obra en periodos de baja productividad, complementando la actividad laboral de cada zona. Para ello se realizan proyectos en comunidades rurales como: Rehabilitación de sistemas de pequeña irrigación; levantamiento de cosechas y,

construcción de brechas y puentes. Existen también proyectos de beneficio familiar: Rehabilitación o ampliación de vivienda rural y servicios sanitarios; rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado, calles, reconstrucción de escuelas, entre otros.

Los rasgos comunes en los programas enunciados tienen que ver, en primer lugar, con la duplicación de tareas, pues tanto los programas de la Secretaría de Economía, como los de la Secretaría del Trabajo tienen apoyos específicos para la capacitación y asesoría empresarial, manejados dentro del mismo contexto, es decir, dentro de la micro, pequeña y mediana empresa. En segundo lugar, la recurrencia de una población objetivo de escasos recursos y que no tiene acceso al financiamiento, limita el campo de acción de los programas. Por último, la viabilidad técnica, financiera y operativa de los proyectos pone en entre dicho la creación de cadenas productivas.

Las estrategias de empleo temporal y proyectos productivos, manejados éstos últimos no sólo dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, sino también en las de Economía y Trabajo, indican el grado de improvisación en las acciones de desarrollo y la falta de coordinación sectorial, evitando la constitución de las cadenas productivas que tanto se mencionan en los objetivos de los mismos programas. No existe una política que incentive la explotación de las ventajas competitivas propias de cada lugar y, en cambio, se homogeniza la manera de ejecutar los proyectos. Se carece del desincentivo a mercados saturados, como el del frijol, lo cual contribuye a la falta de diversificación productiva que a su vez, sea complementaria.

2.2 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Una manera de lograr el desarrollo es por medio de la atracción de inversión, lo cual permite a la postre la creación de empleos, además de facilitar el acceso a la tecnología necesaria. Estas fueron algunas de las posibles razones que impulsaron a México a la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el cual entró en vigor a partir del primero de enero de 1994. Según el artículo 102 del documento, algunos objetivos eran: Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y

servicios entre los territorios de las partes; promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio y, aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las “Partes”.

Según la Comisión de Comercio Internacional (USITC, por sus siglas en inglés) las ventajas para Estados Unidos serían: Obtener mano de obra barata para hacer más competitiva su economía; reclutar mano de obra joven y, lograr ventajas en el sector agrícola, principalmente, entre avicultores, ganaderos, fruticultores y productos lácteos, granos, forrajes, oleaginosas y productos forestales. Las ventajas para México serían: El ingreso al mercado estadounidense de algunos sectores limitados hasta entonces por aranceles como los productos agrícolas; incremento del empleo tanto por la demanda externa como por la inversión extranjera; estímulo a la inversión directa en varios sectores, incluyendo al agrícola. Las desventajas mexicanas serían: el perjuicio de las pequeñas y medianas empresas; un modelo tipo maquila con bajos salarios y escasas posibilidades de desarrollo y, la creciente zozobra del ejido.⁷

En lo que respecta a las “inversiones”, el trasfondo de lo dicho en el Tratado es el daño al competidor menos preparado, ya que como resultado de una economía débil en la cual existen enormes desigualdades, la diversificación productiva se vuelve inexistente y el capital se concentra en unas pocas empresas, desincentivando el desarrollo de algunos sectores y rompiendo las cadenas productivas, lo cual puede generar desempleo. Estas especulaciones pueden desprenderse de la siguiente cita:

“Los países miembros del Tratado de Libre Comercio (TLC) otorgarán a los inversionistas de cualquiera de los tres países un trato semejante al que otorguen en situaciones similares a sus propios inversionistas (...) sin estar sujetos a: niveles de exportación, contenido nacional mínimo, trato preferencial a proveedores nacionales, importaciones sujetas a los ingresos por exportaciones, restringir la venta en su territorio...”⁸

⁷ Salinas, Argelia, “El impacto del TLC en la agricultura mexicana: El caso del mercado de trabajo femenino” en González Marín, María Luisa (Coordinadora), *Globalización en México y desafíos del empleo femenino*, México, UNAM, IIE, 1ª. Edición, 2000, pp. 90-92.

⁸ Fragmento no textual de los artículos 1103 y 1106 del Tratado de Libre Comercio tomado por Cruz Soto, Luis, *Repercusiones del TLC en las finanzas de las empresas mexicanas*, México, Sistemas de Información Contable y Administrativas Computarizados S.A. de C.V., 1998.

Un aspecto que complementa al libre e incondicional acceso de la inversión extranjera, es la igualmente libre salida de todas las transferencias relacionadas (ingresos, utilidades) con ella (artículo 1109 del Tratado). Lo cual no garantiza que los recursos invertidos por las grandes compañías vayan a permanecer en México cuando las condiciones económicas se modifiquen un poco, sino que existe un escape ante la volatilidad de una economía incipiente, llevando las utilidades a la matriz, la cual se encuentra en el país de origen de la empresa para que ésta reinvierta en otra región donde exista estabilidad y condiciones favorables para la ganancia.

Algunos bienes fueron protegidos de manera especial de la libre competencia, entre ellos los provenientes del sector agrícola; sobre todo si se toma en cuenta “que el agricultor en Estados Unidos goza de un subsidio promedio del 28.3% y en Canadá del 39% del presupuesto gubernamental, y los establecen de acuerdo a sus capacidades de competencia (...) además de que en México hay sólo un tractor por cada 50 trabajadores; en Estados Unidos y Canadá hay 3 tractores por cada 2 trabajadores”.⁹ En consecuencia, de acuerdo al artículo 102 del Tratado, aunque para la mayoría de los bienes las tasas arancelarias fueron eliminadas inmediatamente, para otros fue ocurriendo de manera progresiva (de 5 a 10 años).

En lo que respecta a los productos sensibles como los agrícolas, de entre ellos, los granos básicos, que representan casi la mitad del valor total de la agricultura y casi las dos terceras partes del empleo rural, y los cuales ya habían perdido el 49% de su valor con respecto a los insumos que son empleados,¹⁰ se dio un plazo de 10 a 15 años. No obstante la “protección”, el sector agrícola está muy atrasado, los únicos con posibilidades de competir son un sector muy reducido de productores que representan el 1.8% y “concentran el 20% de la tierra cultivable (en su mayor parte de riego) y el 45% del valor de la producción”.¹¹ Este grupo está capacitado para la agroindustria.

⁹ Cita tomada por Cruz Soto, Luis, *ibid.*, p. 44, de “El Fisgón”, *¡Me lleva el TLC!*, pp. 99 y 100.

¹⁰ Salinas, Argelia, *Op. Cit.*, p.87.

¹¹ *Ibid.*, p. 96.

Otro aspecto que quedó estipulado fue el relacionado a las licitaciones públicas, a través de las cuales el gobierno mexicano pretendía “desarrollar” un sector de micro, pequeña y mediana empresa que pudiera activarse a través de los servicios prestados al sector público en tareas que estuvieran dentro de su alcance, planeándose incluso el establecimiento de un Comité de la Micro y Pequeña Empresa para promover, principalmente, las compras del sector público. Por otro lado, quedó establecido que cada una de las Partes otorgara trato igualitario a proveedores de los tres países, lo cual significaba la atracción de inversiones y tecnología de punta (artículo 1003).

La omisión primordial dentro de este Tratado, que antes que liberalizar el comercio, formó en ese momento un bloque separado de otras regiones económicas del mundo, fue la “migración laboral”, la cual fue discutida y aceptada en lo que se refiere a los altos ejecutivos, pero no a los trabajadores. “Valdría la pena señalar en este contexto que el gobierno de Estados Unidos no aceptó la idea de un acuerdo sobre migración laboral con México porque los flujos de trabajadores indocumentados le ahorran miles de millones de dólares al año (...) Por este motivo, Estados Unidos presionó a México y Canadá para evitar en las negociaciones del TLC el tema”.¹²

2.2.1 LA INVERSIÓN EXTRANJERA

La inversión extranjera es parte de la política económica orientada hacia el predominio del sistema de mercado y la consecuente retirada del control gubernamental de la economía. Puede ser directa, manifestándose en infraestructura, producción o prestación de servicios, o de cartera, dentro del valor accionario de las diferentes compañías. “La inversión extranjera no puede sólo considerarse desde la perspectiva de las unidades económicas receptoras. Por el contrario, estos flujos también reflejan los intereses estratégicos de empresas transnacionales y de otras empresas en busca de acceso a mercados y de mayor competitividad de sus redes de producción y distribución global”.¹³

¹² Cita tomada por Cruz Soto, Luis, *Ibid.*, p. 75, de Jorge A. Bustamante, *La Jornada*, julio 8 de 1996, p. 12.

¹³ Dussel Peters, Enrique, *La inversión extranjera en México*, Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, p. 10.

En México, la inversión extranjera fue fomentada como una respuesta al fracaso de la política de sustitución de importaciones, además del endeudamiento del gobierno y su excesiva intervención en la economía, la cual había resultado sumamente onerosa. Las nuevas prioridades económicas las constituyen las exportaciones, así como el sector manufacturero privado. La política económica vira y se centra ya no en la intervención directa en la producción de bienes y servicios, sino en el combate a la inflación y el déficit fiscal. “La atracción de inversión extranjera adquiere gran relevancia y es parte integral de esta nueva estrategia, ya que se convierte en la principal fuente de financiamiento de la estrategia de desarrollo”,¹⁴ sustituyendo al superávit agropecuario, petrolero y al endeudamiento externo.

Algunos de los principales planteamientos de la estrategia utilizada fueron: la liberalización arancelaria; la masiva privatización de empresas paraestatales y, la generalizada eliminación de subsidios directos e indirectos, incentivando la inversión extranjera directa para la exportación del sector manufacturero, en el cual se importan los insumos para después exportar. Incluso se fomentó la participación extranjera en proporciones superiores al 50% del capital de las empresas para tratar de conseguir cierto grado de desarrollo tecnológico, exportador y de generación de empleos, constituyéndose, el último objetivo, en un arma de doble filo si se piensa en el poder adquisitivo del salario.

La reforma a la Ley de inversión Extranjera en 1996, donde se registraban cambios en sectores específicos como telecomunicaciones, ferrocarriles, y el sector financiero, así como el reglamento publicado en 1998, hicieron compatible la normatividad con los postulados del Tratado de Libre Comercio. “Desde la entrada en vigor del TLCNA (*Tratado de Libre Comercio de Norteamérica*) el gobierno se ha convertido en uno de los principales promotores para desregular los flujos de inversión extranjera a nivel internacional y con la intención de vincular explícitamente el comercio y los flujos de inversión extranjera”.¹⁵

¹⁴ Tomado por Dussel Peters, Enrique, op. Cit., p.14, de Gurría Treviño, 1994.

¹⁵ Ibid., p. 16.

Desde 1999 se permite el 100% de participación a la inversión extranjera directa en instituciones de crédito, de banca múltiple y sociedades controladoras de grupos financieros, así como casas de bolsa y especialistas bursátiles, además de instituciones de seguros, mientras que en sectores como el pesquero, servicios profesionales, técnicos y especializados, el transporte de agua, telecomunicaciones, entre otros, se necesita de la aprobación de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera para participar en un grado máximo de 49% del capital. Las actividades exclusivas del gobierno son: petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; electricidad; generación de energía nuclear; minerales radioactivos; emisión de billetes y acuñación de moneda; telégrafo y radiotelegrafía; control, supervisión y vigilancia de aeropuertos y helipuertos.

México entró al libre comercio firmando acuerdos en diferentes partes del mundo para abrir las posibilidades del crecimiento; sin embargo, el libre flujo de mano de obra sigue sin existir en ellos. La atracción de inversión extranjera es una condicionante del desarrollo y sólo de esta manera se puede obtener tecnología; sin embargo, también por su influjo los salarios pueden ser controlados bajo la amenaza de la emigración hacia regiones más baratas y productivas. El efecto más peligroso de la inversión extranjera es que generalmente no se establece en sectores atrasados, sino que se asegura de competir en sectores donde esté garantizado el éxito financiero. A la inversa de la política de antaño, hoy “el mercado determina más del 95% de los precios de los bienes y servicios”.¹⁶

2.3 EL COMBATE AL DESEMPLEO EN EL ESTADO DE ZACATECAS: LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 del gobierno de Ricardo Monreal, se estableció una clara posición política acerca de la economía: “A diferencia de las tendencias actuales que desestiman el papel del Estado como activo promotor económico, este gobierno realizará las reformas pertinentes para llevar a cabo una dinámica gestión para el fomento del desarrollo”.¹⁷ Es claro que la función del estado es de promotor y, principalmente, “articulador” de los esfuerzos de la sociedad, invocando la participación de

¹⁶ González García, Juan Carlos, *Semejante reforma económica institucional y modelo de desarrollo con orientación externa en México y la República Popular de China 1980-2000*, www.ucoi.mx, p.22.

¹⁷ Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Zacatecas 1999-2004, p. 66.

la iniciativa privada y del sector social. Lo anterior debido al lastre que se consideró como el más importante de la entidad: la situación de atraso económico, remarcando la dependencia de la producción agrícola y la fuerte orientación de ésta hacia los granos básicos, además de la necesidad de financiamiento y mejora en los canales de comercialización.

Se fomentaría la agroindustria para crear cadenas productivas de manera vertical, enlazando a los agricultores con envasadoras y comercializadoras; también con otras regiones del estado donde se produjeran otros productos en los que Zacatecas era líder y tenía cierta especialización. Cuando se alcanzara cierto grado de productividad, se fomentaría el mercado paisano a través de las organizaciones de migrantes zacatecanos. En lo que respecta a la minería, se buscaría la integración de la pequeña, mediana y gran minería, con el fin de incorporar procesos de carácter industrial y no sólo extractivos. Otra manera de reactivar la economía sería mediante la gestión de inversiones en actividades productivas realizadas por las organizaciones de migrantes.

Otro aspecto indicado dentro del Plan para ser trabajado con ahínco, fue el mejoramiento del sector turístico con el fin de incrementar su participación dentro del PIB del estado y prolongar la permanencia de los visitantes, favoreciendo la inversión en pequeños negocios familiares: hostales, mesones, casas de artesanías, etc. En cuanto al comercio, se detectó la necesidad de mejorar las condiciones del mismo, evitando la proliferación de pequeños establecimientos formados con la intención de asegurar la subsistencia familiar más que para el crecimiento y desarrollo de la misma. El objetivo era la ampliación del mercado interno a través de la diversificación de productos y la unificación de los procesos de comercialización. Para ello se propuso acrecentar el desarrollo industrial, incentivando el incremento de la ocupación en los 4 parques industriales existentes, los cuales, forman el corredor Ojo Caliente-Guadalupe-Calera-Fresnillo, así como desconcentrando las actividades productivas de la zona central del estado y, principalmente, de su franja sur-noroeste.

Otro objetivo era el fortalecimiento de la presencia de empresarios y trabajadores asalariados en el conjunto de la población mediante una adecuación de los programas de estudio a nivel superior según las características propias del estado, lo cual daría como resultado una población realmente capacitada para el trabajo. Esto estaría respaldado por una adecuación de los programas federales, reflejo de una verdadera independencia política y administrativa del gobierno del estado frente al federal; punto nodal para rastrear las causas del atraso económico y los motivos de las propuestas vertidas por el gobierno de la entidad, así como sus observaciones: La “subordinación política y administrativa del gobierno del estado a los proyectos económicos y políticos del gobierno federal (...) aún se expresa en los programas de descentralización ; en los montos de los recursos financieros transferidos por participaciones; en la discrecionalidad de la inversión y la asignación de programas federales”.¹⁸

La distribución de recursos para la inversión pública también fue un aspecto de importancia en el Plan de Monreal, por ello se pretendía aclarar la normatividad sobre los criterios para la realización de las transferencias financieras del gobierno estatal a los ayuntamientos y de la utilización de estos, así como negociar una mayor inversión del gobierno federal en el estado, pues en los últimos años había sido discriminado junto con algunas otras entidades. Además, se buscaría una mayor coordinación administrativa para evitar la duplicación y dispersión de recursos en la promoción del desarrollo, más aún, se haría una adecuación en los programas, tratando de eliminar su excesivo aislamiento, parcialidad y sectorización, lo cual había provocado una intervención del gobierno, principalmente federal, ineficaz e incluso agravante de las desigualdades y rezagos regionales.

En el tema de la tecnología y el desarrollo se habló de “establecer un vínculo permanente entre las actividades científico-tecnológicas y el aparato productivo (...) Impulsar la creación de empresas innovadoras o de base tecnológica y asociaciones de éstas (incubadoras), en tanto eslabones fundamentales de las cadenas de innovación asociadas a

¹⁸ Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Zacatecas 1999-2004, p. 40.

la esfera productiva”,¹⁹ relacionándolo con la simplificación de requisitos para el establecimiento de nuevas empresas y redundando en la agilización de su apertura. La producción de tecnología local, a mediano plazo abarataría el proceso productivo y se apegaría de mejor manera a los requerimientos de los insumos de la región.

El Plan de Ricardo Monreal no tuvo muchas críticas u observaciones, incluso la prensa ignoró su publicación el día 10 de marzo de 1999, siendo inexistentes en los diarios locales artículos de opinión o reportajes que orientaran a la ciudadanía mediante un análisis crítico. Fue elaborado, en su mayoría, por especialistas de la Universidad Autónoma de Zacatecas, teniendo como resultado un documento de contenido científico, es decir, un instrumento erigido en torno a un diagnóstico exhaustivo de las condiciones en que se encontraba el estado en ese momento; sin embargo, el aspecto estratégico en cierto grado fue relegado, haciendo difícil establecer una visión homogénea acerca del perfil gubernamental y de su accionar, lo que finalmente hizo del Plan un documento excesivamente pragmático, restándole a su contenido político.

En el Plan (2005-2010) del actual gobierno del Estado, presidido por la lic. Amalia García, se asume un compromiso inexistente en el anterior: no seguir dependiendo de la migración para sostener la economía local, lo cual obliga al gobierno a establecer las condiciones básicas para el desarrollo y a generar oportunidades de empleo bien remunerado, cumpliendo, únicamente de esta manera, el proyecto integral de desarrollo humano que se propuso. Para hacerlo, una de las estrategias es la obtención de financiamiento de instancias diferentes al gobierno federal, es decir, de agencias de desarrollo y/o de organismos internacionales; el objetivo es un mayor rango de maniobra y adaptación a las necesidades de la entidad.

En cuanto a la postura del actual gobierno con respecto a la economía, se mantiene la visión que sostenía el gobierno anterior, aunque hay matices que indican una menor injerencia y un mayor desarrollo de las iniciativas propias de la sociedad civil bajo condiciones de igualdad y armonía: “ Al gobierno del estado le corresponde la promoción

¹⁹ Ibid., p. 73.

de la participación activa de la sociedad en el manejo eficiente de los recursos (...) obtener una mayor capacidad autónoma de crecimiento, mejorar la distribución del ingreso y armonizar las relaciones entre los grupos sociales para incrementar, sostenidamente, el nivel de vida de toda la población”.²⁰

La actividad gubernamental se centra en la atracción de inversiones y la obtención de financiamiento para pequeñas y medianas empresas. Esto intenta lograrse con la generación de condiciones que permitan la proliferación de proyectos productivos tanto en el campo como en la ciudad, generando valor agregado, especialmente, en los productos originarios de la región, los cuales, en su mayoría, provienen del sector primario. También se tiene la “intención” de crear instituciones y organismos que fomenten el desarrollo económico y potencien las capacidades tanto empresariales como laborales de la población a lo largo y ancho de la entidad.

No obstante que se pretende disminuir la dependencia de las remesas, al igual que en el sexenio de Monreal, también se busca potenciar el efecto de los recursos recibidos por esta vía en la generación de proyectos productivos y que, por medio de los clubes zacatecanos radicados en Estados Unidos, se abran las puertas de la exportación. Los proyectos productivos deben ser de alto impacto, además de potenciar las características propias de cada municipio para lograr un desarrollo que esté regido por la permanencia de la identidad cultural. Para ello “se conformarán Consejos Locales de Desarrollo con la representación gubernamental y la participación de profesionistas, empresarios, académicos, trabajadores y líderes comunitarios. Ahí se identificarán los mejores proyectos, se contará con asesoría especializada para elaborarlos, se promoverá su financiamiento y su puesta en marcha”.²¹

El impulso de la comunidad migrante, a pesar de evitar su dependencia, se ve como una alternativa seria de desarrollo si se aprovecha su potencial económico, así como sus habilidades empresariales y laborales; por esto, en coordinación con ellos se tiene la

²⁰ Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Zacatecas 2005-2010, p. 24.

²¹ Ibid., p. 28.

intención de crear fondos de inversión para que, la proveniente de sus recursos, tenga una orientación bien definida, pudiendo ser utilizada en proyectos intermunicipales que permitan el incentivo de actividades productivas que cuenten con la posibilidad de crear cadenas. Esto requiere la constante capacitación de las autoridades municipales para aumentar su capacidad de gestionar recursos; sean propios, del gobierno estatal, federal o de organismos internacionales.

Se pretende que la inversión existente no esté aislada, es por eso que la idea es hacerla provenir de diferentes instancias, sobre todo la que se concentre en las actividades agropecuarias. Al respecto, el Plan del gobierno del estado dice: “Promoveremos las coinversiones de productores, migrantes y gobierno, para construir plantas procesadoras de alimentos que nos permitan industrializar y dar valor agregado a los productos de los campesinos zacatecanos y, además, apoyaremos el desarrollo de agroindustrias locales y la creación de talleres artesanales”.²² Existe, como complemento, el objetivo de fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo con el fin de realizar esquemas de planeación eficientes, logrando la integración municipal para el desarrollo equilibrado y, no sólo la creación, sino también el fortalecimiento de cadenas ya existentes, consideradas como estratégicas en la entidad, con el aprovechamiento de la capacidad instalada y, en casos concretos, con la ampliación de la misma.

Otra estrategia contenida en el Plan 2005-2010 es la búsqueda de ventajas competitivas de las distintas regiones de acuerdo con la demanda del mercado, promoviendo la asociación de productores en empresas sociales y fortaleciéndose en las mismas para venderles directamente a los consumidores finales y a los mayoristas, evitando la presencia de intermediarios. Esto es complementado por el diseño de empaques, el registro de marcas y códigos de barras. El Plan agrega: “Promoveremos la conformación del consejo estatal para la comercialización de los productos agropecuarios de Zacatecas, que impulse el desarrollo y evaluación de oportunidades de mercado, alianzas estratégicas y el fomento a la cultura de calidad y, además, brinde el servicio de información de

²² Ibid., pp. 30-32.

mercados, asistencia técnica en desarrollo de productos...”²³ Para las agroindustrias que creen empleos, se promete el financiamiento del capital de trabajo a través de un fideicomiso estatal, así como el fomento de fondos de garantía municipales que apoyen a microempresas.

Con respecto a la obtención de financiamiento, además de los recursos provenientes de fondos federales o de la promoción del estado como zona de inversión, se busca la expansión de servicios bancarios y financieros con el fin de incrementar proyectos productivos comunitarios mediante acuerdos, además de la creación de nuevas figuras organizativas que posibiliten la atracción y gestión de recursos. En referencia a los programas ya existentes, se intenta su difusión y perfeccionamiento para acrecentar la gestión de fondos. Esto se combina con la idea de modificar la legislación para facilitar la inversión migrante, y que los recursos obtenidos sean canalizados a la industrialización del frijol y algunos otros productos agropecuarios en los que Zacatecas es líder. La creación de talleres artesanales para dar valor agregado a la minería, así como la apertura de un centro platero, son otros proyectos propuestos para el uso efectivo del capital atraído.

Es importante hacer una acotación después del repaso de varias propuestas contenidas en el Plan 2005-2010 respecto al desarrollo económico, ya que han surgido dudas luego de tan numerosas “intenciones”, pues para varios miembros de los partidos de oposición, el documento está plagado de ideas difusas y sin argumentaciones técnicas que las respalden cuando se pongan en práctica:

“Sabemos que no es suficiente la buena intención, la buena idea o el buen propósito (...) las generalidades en este nivel no son útiles, se requieren programas y compromisos institucionales, sectorizaciones y adecuaciones normativas y operativas, estimaciones y calendarizaciones presupuestales, ejecución de acciones así como su evaluación (...) los zacatecanos queremos saber qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo”.²⁴

²³ Ibid., p. 32.

²⁴ Intervención del Diputado José Antonio Vanegas Méndez, *Diario de debates del Congreso del Estado de Zacatecas*, sesión del 17 de enero de 2005.

Continuando con el Plan, se debe mencionar que un punto importante, pues sigue los pasos de los gobiernos asiáticos, especialmente de China, es la atracción selectiva de inversión, permitiendo no sólo la solución de problemas inmediatos, sino la creación de una infraestructura que posibilite el crecimiento sostenido a largo plazo. El Plan de Amalia García dice: “Impulsaremos una legislación que regule el establecimiento de industrias con incentivos programados para su instalación en regiones y ramas económicas determinadas”.²⁵ En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, se hace referencia al apoyo en la identificación de oportunidades de negocio; el desarrollo de programas de comercialización, desarrollo de productos y fuentes de financiamiento.

Otra estrategia de desarrollo que resulta innovadora, es la promoción de rutas turístico-culturales, las cuales pueden provocar la creación de puestos de trabajo, directos e indirectos, aprovechando sitios arqueológicos, minas, haciendas de beneficio, además de la red de museos existente. Incluso en el Plan se menciona el diseño de paquetes especiales para la atracción de turismo nacional y/o extranjero. También se promociona el turismo cultural; el alternativo, donde se incluyen los deportes extremos, ecoturismo, aventura y, finalmente, el turismo de negocios. Para ello el gobierno se compromete a desarrollar infraestructura que unifique corredores turísticos. Asimismo, se promueve la certificación de habilidades adquiridas fuera del sistema escolar, estimulando una educación que, además de su carácter técnico, pueda ser más adecuada a los requerimientos regionales.

Volviendo a lo no propuesto dentro de este Plan, cabe mencionar que también fue criticado por presentar una visión ambigua y sumamente política, así como por confundir propósitos con estrategias. No obstante, las críticas más constantes fueron en torno a la ausencia de mecanismos para medir los avances programáticos, además de la inexistencia de una verdadera estrategia:

“La interrogante que nos deja el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 es, ¿cómo exigir al final del sexenio el cumplimiento de los compromisos de gobierno, si el Plan no presenta un sistema objetivo de evaluación de la acción gubernamental? (...) en el contenido del documento

²⁵ Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Zacatecas 2005-2010, p. 39.

puede observarse la ausencia de una prioridad de objetivos, no se incluyen indicadores de evaluación gubernamental, tampoco metas y acciones”.²⁶

A pesar de las críticas, Amalia García se comprometió a que el documento que rige su gobierno no sea una manifestación de “buenas intenciones”, dándole mucha importancia a la ejecución inmediata. Sin embargo, y a pesar de que en primera instancia su Plan de gobierno contó con el apoyo de varios personajes políticos de la oposición, algunos otros fueron más allá de lo estratégico e instrumental de la función gubernamental y centraron su atención en la omisión de las condiciones políticas, pues constituyen un requisito indispensable para que el gobierno pueda ser capaz de ejecutar su proyecto: “Al Plan de Desarrollo le faltó el compromiso democrático para no hacer de este gobierno uno electorero (...) eso implica respeto absoluto a los alcaldes, a los delegados federales y que no se presione y hostigue”.²⁷

Los planes de Ricardo Monreal y Amalia García están orientados por el mismo rumbo económico, sin embargo, el de Amalia tiene una serie de propuestas innovadoras, aunque más efímeras que las de Monreal. La diferencia que existe entre ambos y los planes nacionales, es que el gobierno de Zacatecas se preocupa más por el desarrollo del campo y, muchas, si no es que la mayoría de las propuestas, tratan de incentivar este sector. Así también, hay mayor énfasis en la coordinación intergubernamental, pues persiste el sentimiento de sumisión de una planeación a otra, es decir, de la estatal a la federal, y esto se refleja en el manejo de los recursos. Por último, y a pesar de que no es un problema exclusivo de Zacatecas, en el gobierno del estado se planea el desarrollo en función de los migrantes, mientras que a nivel nacional no existen propuestas, ni se busca hacer eficiente la aplicación de los recursos provenientes de las remesas.

²⁶ Intervención de la Diputada Lidia Vázquez Lujan, *Diario de Debates del Congreso del Estado de Zacatecas*, sesión del 17 de enero de 2005.

²⁷ Diputado Federal José Isabel Trejo Reyes, *Periódico Imagen*, México, Zacatecas Zac., 13 de enero de 2005.

2.3.1 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE FOMENTO AL EMPLEO Y DESARROLLO

Una premisa fundamental contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Zacatecas es la coordinación (artículo 12), la cual debe existir entre dependencias y entidades que tengan objetivos afines, sobre todo, compartiendo información. Ésta debe referirse a funciones sustantivas, las cuales, a su vez, deben estar totalmente alineadas a los contenidos de la planeación del desarrollo (artículo 13) para lograr perfilar el funcionamiento de toda la estructura administrativa hacia el logro de los objetivos planteados bajo un sustento político e ideológico. El cumplimiento de lo anterior es fundamental no sólo para la consecución de resultados inmediatos, sino para el logro de objetivos de largo plazo, siendo éstos, generalmente, los más importantes de acuerdo con su complejidad.

Las secretarías involucradas en el fomento al desarrollo económico y, por ende, al incremento de las oportunidades de empleo, son: la Secretaría de Finanzas; Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional; Secretaría de Desarrollo Agropecuario y, Secretaría de Desarrollo Económico. La primera de éstas (Artículo 25) no tiene en sus atribuciones la creación de empresas, pero sí la fijación de montos para estimular fiscalmente su establecimiento. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Art. 27), dentro de sus funciones, determina las prioridades tanto económicas como sociales a ser propuestas ante el Gobernador del estado. Una de sus principales facultades es la de “coordinación”, ya que es el vínculo entre las tres esferas de gobierno para la promoción de proyectos productivos que cuenten con la característica del beneficio social y regional, sobre todo en zonas marginadas. También debe promover la investigación que tenga el mismo fin.

La Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Art. 29) interviene en la creación y fomento de empleo en el campo por medio de programas en diferentes modalidades: agrícola, ganadero, frutícola, avícola, apícola, piscícola, forestal y agroindustrial; además apoya proyectos productivos en el sector; capacitación y asesoría; la promoción de organizaciones de productores para bajar costos e incrementar la competitividad. Esta Secretaría debe intervenir en la gestión de créditos y la creación de fondos agrícolas,

forestales y ganaderos; el desarrollo de la tecnificación y mecanización de la producción, así como apoyar los estudios y propuestas del sector, en especial las referidas a la rotación de cultivos y al mejoramiento genético de los hatos.

La dependencia más involucrada en el fomento al empleo de acuerdo con la cantidad e importancia de sus atribuciones, es la Secretaría de Desarrollo Económico (Artículo 30). De manera general, formula programas que ayuden al crecimiento y desarrollo de la economía; particularmente, tiene que promover las inversiones que generen empleos, apoyar a la micro, pequeña, mediana y gran empresa para impulsar su establecimiento y posterior estabilidad, así como ayudar a los productores y empresarios para la comercialización de sus productos y servicios; fomentar la creación y modernización de infraestructura en todos los sectores productivos; realizar programas de desregulación en trámites y procedimientos para el establecimiento de negocios; apoyar a la actividad minera en asesoría, capacitación, modernización y búsqueda de nuevos nichos de mercado para multiplicar los empleos y, propiciar la desconcentración económica apoyando a los municipios en la elaboración de proyectos.

Una actividad central dentro del fomento a la economía y en la que hay coordinación entre la Federación y el gobierno del estado, es la capacitación para el trabajo y la vinculación entre inversionistas y buscadores de empleo mediante el Servicio Estatal de Empleo. Los programas de éste, también son operados por la Secretaría de Desarrollo Económico, la cual, incluso debe fomentar la constitución de sociedades y asociaciones de productores e inversionistas para generar economías de escala e impulsar sistemas de comercialización, así como promover la creación de fondos de financiamiento; la atracción de apoyos financieros; incentivar el desarrollo de agroindustrias; supervisar y evaluar los programas del Consejo Estatal de Turismo y del Instituto de Desarrollo Artesanal del Estado; determinar, junto con la Secretaría de Finanzas, estímulos fiscales para fomentar la producción y establecimiento de empresas y artesanías. De manera global, esta dependencia actúa como coordinadora de sector.

La Secretaría de Educación y Cultura (Art. 26) interviene indirectamente en el ramo económico, estando inmersa en las propuestas de la planeación del desarrollo respecto a la capacitación de los recursos humanos, siendo la encargada de la autorización para la impartición de educación hecha por particulares a cualquier nivel y, sobre todo, fungiendo como coordinadora de sector, pero debe ser coordinada por la Secretaría de Desarrollo Económico para vincular el sector educativo con el productivo y, propiciar el establecimiento de centros de investigación y desarrollo tecnológico que apoyen a la micro, pequeña y mediana empresa.

A pesar de que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas menciona la premisa de la coordinación entre dependencias y entidades, es importante referir que existen algunos puntos en los que se ha dejado espacio al juego de los intereses políticos al interior de éstas, quedando la información a merced de las decisiones estratégicas de sus propios dirigentes. Ejemplo de ello es la constante duplicación y no complementariedad de funciones. No obstante que se menciona claramente en la Ley Orgánica la coordinación entre la Secretaría de Finanzas y la de Desarrollo Económico para estipular estímulos fiscales que permitan persuadir la proliferación de nuevas empresas, la fricción entre ambas entorpece el proceso. En lo que se refiere a proyectos productivos, tanto las Secretarías de Planeación y Desarrollo, Desarrollo Agropecuario y Desarrollo Económico los promueven. A pesar de que éstos se manejan en diferentes ámbitos, pueden dejar zonas intermedias de interpretación.

El apoyo a la agroindustria, es una especie de híbrido relacionado tanto a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario como a la de Desarrollo Económico, involucrando estipulaciones de dos unidades de decisión. Las dos secretarías también comparten, dentro de ámbitos distintos, atribuciones de capacitación y asesoría; gestión de créditos, financiamiento y constitución de fondos, además de la promoción de formación de sociedades y organizaciones de productores y empresarios. Lo anterior puede tener dos resultados: que se ataquen los problemas de manera especializada, respondiendo de acuerdo a las características propias del problema y sector que se trate, o el incremento de la confusión gubernamental sobre la especialización de cada secretaría y la consecuente

incapacidad para formular programas integrales que permitan establecer las bases del desarrollo a largo plazo y no solamente solventar la coyuntura.

2.3.1.2 PROGRAMAS ESTATALES

En Zacatecas existen programas federales operando en coordinación con las dependencias locales o a través de las delegaciones que las Secretarías de Estado tienen en la entidad. La delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social, por ejemplo, tiene en marcha, tanto el programa Opciones Productivas como el de Empleo Temporal, los cuales son manejados por la misma, mientras que la Secretaría de Economía hace funcionar el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) a través de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del estatal (SEDEZAC), así como ha otorgado aportaciones del Fondo Nacional para el Apoyo de Empresas en Solidaridad (FONAES) para la constitución del Fondo Plata Zacatecas. Por último, el Servicio Estatal de Empleo, que depende de SEDEZAC, ejecuta el Programa de Apoyo al Empleo, incluyendo la modalidad Proyecto de Inversión Productiva, diseñado y coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los programas de origen estatal, cuya obligación es estar más apegados a la realidad de la entidad, son controlados, en su mayoría, por la Secretaría de Desarrollo Económico. Al parecer, son programas complementarios que buscan incentivar la actividad productiva desde varios puntos. Uno de ellos es el Programa de Mejora Regulatoria, cuyo fin es perfeccionar la simplificación administrativa y gestión de trámites que los empresarios hacen ante el gobierno del estado, informando, en un módulo vía Internet, los requisitos del proceso de registro y apertura de empresas en un solo punto, con el fin de agilizar la apertura de negocios. Otro programa se refiere a la Capacitación al Comercio Interior, en el cual, conjuntamente con la Cámara Nacional de Comercio y la Secretaría de Economía, se brinda, sin costo alguno, capacitación a los micro y pequeños comerciantes en el uso de técnicas administrativas.

Como complemento, el Programa de Apoyo al Desarrollo Económico, realiza seminarios gratuitos que brindan al público en general procedimientos, herramientas y metodología relacionada con el desarrollo económico regional y equilibrado, contando con el apoyo de la Federación Mundial de Ciudades Unidas en el aspecto técnico, y en el financiero con la Cooperación Francesa, la cual opera a través de su embajada en México. Existen dos programas sectoriales: Desarrollo y Consolidación de proyectos Mineros y Fomento a las Artesanías. El primero apoya a micro y pequeños empresarios mineros para la evaluación e integración de proyectos, así como su vinculación con fuentes de financiamiento; siendo asistidos técnicamente para analizar su viabilidad y el cumplimiento de los diversos trámites y solicitudes requeridas. El segundo, funciona con la realización de visitas a los artesanos para su capacitación, además del apoyo a la promoción de sus productos.

El Fondo Plata Zacatecas, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico, tiene como objetivos la promoción, fomento, creación y consolidación de empresas industriales, comerciales, artesanales y de servicios con base en las prioridades regionales y en los planes y programas estatales; apoyar financieramente, ya sea para su expansión y/o consolidación a microempresas que cuenten con un proyecto económico y financiero viable, además de rentable, así como impulsar proyectos de inversión, brindando capacitación y asistencia técnica. Son sujetos de crédito los que no pueden obtenerlo de la banca comercial, por ello se enfatiza la “viabilidad” y se exige que tenga impacto social, además de que el proyecto no debe estar relacionado con la actividad primaria.

Los servicios de capacitación, asesoría y asistencia técnica, son de carácter gratuito. El Fondo Plata se coordina con el Centro Regional para la Competitividad Empresarial (CRECE), así como con el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE). CRECE se dedica a brindar asesoría empresarial, capacitación y asistencia técnica con el fin de ayudar al incremento de la competitividad y eficiencia. COMPITE promueve talleres de incremento a la productividad de las empresas, fomentando el sentido de la calidad y el trabajo en equipo, sobre todo en las micro y pequeñas empresas.

El Servicio Estatal de Empleo (SEE) tiene un claro vínculo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a pesar de formar parte de gobierno del estado. Su coordinación, dentro del programa Proyecto de Inversión Productiva, se da cuando un proyecto ha sido autorizado por el Comité Resolutivo Estatal de Proyectos Productivos (CREPP) y es enviado a la Dirección General de Empleo de la STPS para que decida en última instancia sobre el mismo. Otras funciones del SEE son: brindar información y asesoría sobre los puestos vacantes disponibles de acuerdo al perfil laboral de cada persona; otorgar apoyos económicos, mediante el Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo (SAEBE), a individuos que hayan sido desplazados recientemente de un trabajo formal, para cubrir gastos de traslado, comunicación telefónica y alimentación básica del beneficiario y su familia mientras consigue trabajo, además de organizar ferias de empleo donde se pueden encontrar oferentes y demandantes.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo maneja un programa, Fondos para Proyectos Productivos, abocado a fomentar el empleo, apoyando con recursos financieros la creación y/o ampliación de micronegocios, orientado a personas que no cuentan con acceso al financiamiento bancario, pero que pueden garantizar la recuperación de los recursos, lo cual muestra, al menos en la mecánica del programa y en su población objetivo, duplicación de funciones con el Fondo Plata Zacatecas, el cual, parece ser muy rígido y dirigido a personas con cierta solvencia económica, no a la población que verdaderamente necesitaría de él. Con respecto al Programa de Fomento a las Artesanías, éste aparenta ser muy vago y superficial, ya que se encuentra aislado de una estrategia de comercialización.

Los programas denotan un intento por incrementar las posibilidades de hacer negocios en el estado, además de mejorar las oportunidades de empleo; sin embargo, no dejan de ser tácticas aisladas que, a pesar de pertenecer a una estrategia común, la de generar ofertas de trabajo e incrementar el poder adquisitivo, han sido erigidas para cumplir con las obligaciones de la secretaría a cargo y no de un gobierno con objetivos derivados de una planeación a largo plazo que permita crear la infraestructura requerida para garantizar las plazas necesarias en proporción al crecimiento de la población, así como lograr la descentralización económica y la paridad del desarrollo regional.

2.3.1.3 ESTRATEGIA PARA ATRAER INVERSIONES

La atracción de inversiones a iniciativa de las entidades federativas es más importante a la obtenida bajo la gestoría del gobierno federal, ya que brinda la posibilidad de conseguir las más adecuadas a las necesidades propias de la geografía y cultura de cada estado, además de ser más susceptibles a relacionarse con las aptitudes de una población determinada o a pertenecer a una estrategia regional de desarrollo que pueda unir la modernización, tecnología y sistemas de producción, con la capacitación e, incluso, la elaboración de un plan educativo acorde a las demandas de la industria o comercio local, permitiendo asegurar la permanencia de las inversiones y su futura ganancia.

El gobierno del estado cuenta con dos programas que son manejados por la Secretaría de Desarrollo Económico. Uno de ellos es Promoción de Inversiones, cuyo objetivo se centra en la atracción de nuevas inversiones que generen empleo. Para realizar esta tarea, la Dirección de Proyectos de la dependencia, proporciona información sobre las ventajas de invertir en la entidad a los inversionistas interesados en consolidar proyectos. Si se llevan a cabo estos, se les da un seguimiento para lograr que se afiancen, apoyándolos, además, en la agilización de trámites ante las tres esferas de gobierno. Sin embargo, se ha formado un criterio de selección para no realizar un proceso que sea contraproducente a mediano o largo plazo, ya sea en lo referente al deterioro del medio ambiente o al tema laboral, es decir, con puestos de trabajo de mala calidad. Debido a lo anterior, el programa aclara que los proyectos deben ser congruentes con las condiciones y potenciales del estado.

El otro programa lleva por nombre Invierte en México, su principal característica es ser el resultado de las condiciones demográficas propias del estado. Sirve de instrumento para vincular a empresarios migrantes y locales con el fin de desarrollar proyectos productivos en las comunidades donde los primeros nacieron. La principal herramienta es el subsidio a estudios de consultoría de los proyectos e ideas de inversión para facilitar su viabilidad técnica y financiera, siendo evaluados de manera positiva. Las propuestas no

siempre deben venir de los clubes y confederaciones de zacatecanos en Estados Unidos, también pueden surgir en el ámbito local y ser promovidas a través de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDEZAC) o mediante Nacional Financiera de Santa Ana, California, permitiendo contactar a potenciales inversionistas migrantes.

Los dos programas se unen y buscan cristalizar los planteamientos de la planeación sobre la vinculación de la comunidad migrante con el desarrollo del estado, así como lograr el crecimiento, con calidad, del empleo. Sin embargo, el objetivo de SEDEZAC es permitir que Zacatecas transite hacia una nueva economía menos dependiente de las actividades primarias, lo cual, a pesar de ser el ideal, puede repercutir en el desestímulo a la inversión de los migrantes, así como a la proliferación de empresas en sectores donde el estado no está lo suficientemente desarrollado para crear cadenas productivas y terminen funcionando de manera aislada, sin aportar ningún beneficio a la economía estatal y, principalmente, a la multiplicación del empleo. La consigna, un tanto ideológica, puede repercutir en el desaprovechamiento de las ventajas competitivas existentes e inhibir su vinculación con otros sectores productivos.

2.4 EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE ZACATECAS (ADELZAC)

La ADELZAC nació en 2001 luego de la iniciativa de actores sociales e instituciones enfocadas en el desarrollo económico. Es un organismo autónomo e independiente, financiera y políticamente, del gobierno, pero que mantiene vínculos con algunas dependencias. La Asociación está compuesta por: un Equipo Técnico Profesional, Presidencia Ejecutiva y Dirección Técnica, además de órganos rectores tales como el Consejo Directivo y la Asamblea General. Esta última está integrada por instancias del gobierno estatal y gobiernos municipales, iniciativa privada, instituciones académicas, organizaciones sociales productivas y su grupo fundador (Fuerza de Tarea). Su estrategia de desarrollo postula a los gobiernos municipales y actores locales como los principales ejes, vinculando los esfuerzos de éstos con organismos financieros, técnicos y profesionales, ya sean estatales, nacionales o internacionales.

El objetivo rector de la ADELZAC es la “promoción de la organización social como base de desarrollo en el amplio sentido del concepto”.²⁸ Algunos otros objetivos secundarios son: Presentar servicios de información económica, jurídica, social, así como de la región; prestar capacitación y asistencia técnica a los municipios del estado en materia de planeación, formulación de proyectos y algunos otros temas, además de diseñar líneas de planeación estratégica para programas y acciones de los diferentes órdenes de gobierno. La Asociación es financiada mediante el pago de cuotas anuales de los municipios participantes, las cuales son fijadas en proporción a la población de cada uno de ellos.

Los servicios que presta son: Formulación y evaluación de proyectos productivos, así como apoyo a funcionarios municipales y organizaciones sociales productivas; gestión para el financiamiento de proyectos; labor informativa permanente para los actores del desarrollo local acerca de los fondos de apoyo técnico y financiero, además de los mecanismos para la obtención de estos; prestación de asesoría jurídica a las organizaciones sociales productivas relativa a los procedimientos legales anexos al diseño y seguimiento de proyectos productivos; diseño de políticas económicas para gobiernos municipales; elaboración de documentos metodológicos sobre desarrollo local y, capacitación a regidores y directores de desarrollo económico local.

Uno de los servicios ofrecidos, y que por sus características es fundamental en las circunstancias del estado, es la atracción y colocación de créditos que dependencias de los gobiernos estatal y federal, así como organismos internacionales, ofrecen, principalmente, en el sector agrícola, lo cual, puede fomentar la creación de asociaciones rurales que sean capaces de generar fuentes de empleo, sobre todo, en regiones de alta y muy alta marginación y, bajo esta misma estructura de vinculación, generar cadenas productivas que igualen el nivel de vida en las distintas regiones. Otro servicio importante lo constituye la capacitación de funcionarios municipales, de manera fundamental, en las zonas más alejadas de los centros de desarrollo, ya que su origen es diverso, así como su nivel académico.

²⁸ Objetivo enunciado en un documento informativo de ADELZAC.

El espíritu que generó la creación de la Asociación para el Desarrollo Económico Local de Zacatecas, referente a un vínculo entre sociedad civil y gobierno, es muy loable. Los proyectos productivos surgidos con la asesoría de esta asociación, aparentemente, no corren el riesgo de ser soluciones aisladas a problemas estructurales, pues otros servicios que también brinda anulan la ausencia de una estrategia. Sin embargo, un problema en su funcionamiento puede surgir de qué tan real es su independencia del gobierno, fundamentalmente, si se toma en cuenta el origen de los recursos que permiten su operatividad. Otro obstáculo puede ser la falta de coordinación que haya con las dependencias gubernamentales, pues no debe traslaparse con las tareas de éstas, ni mucho menos contravenir la planeación.

CAPÍTULO III

3.1 RESULTADOS DE LOS RETOS ASUMIDOS EN LA PLANEACIÓN

3.1.1 NIVELES DE DESARROLLO HUMANO, CRECIMIENTO, EMPLEO, SALARIO E INVERSIÓN

El principal objetivo de la planeación fue la disminución de la brecha entre los más ricos y aquellos en pobreza. Una manera de medir los logros al respecto es utilizando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que impulsó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A pesar de que se le ha criticado por su rigidez, sobre todo en las variables utilizadas para medirlo, es una aproximación muy útil para comprender el estado en que se encuentra un país si se relacionan datos básicos como longevidad, conocimientos y acceso a recursos, datos ponderados en el IDH, y que, a su vez, implican algunos otros: la esperanza de vida (longevidad) se relaciona con la buena alimentación; el PIB per cápita (acceso a recursos) significa la capacidad para adquirir satisfactores, sobre todo de la canasta básica, así como el acceso a crédito de la banca comercial; la tasa de alfabetización, así como la matriculación escolar (conocimientos), representan la expectativa de desarrollo.

En el Informe sobre Desarrollo Humano 2004, realizado por el PNUD, México ocupa el lugar 53 a nivel mundial con respecto al IDH, con una esperanza de vida al nacer de 73.3 años; 90.5 % de la población de 15 años y mayor, alfabetizada, además de existir un PIB per cápita de 8,970 dólares (Véase Cuadro 3). De estos datos, tanto los referidos a la alfabetización, así como al PIB per cápita, son polémicos, ya que en México se va reduciendo la demanda de espacios escolares conforme se asciende de nivel académico, lo cual denota un capital humano poco especializado. En lo que respecta al PIB per cápita, no se puede soslayar que por lo menos un tercio de la población vive en condiciones de pobreza. El país tuvo una variación promedio, tanto positiva como negativa, hasta 2002, de dos lugares por año, lo que significa que, en general, el IDH se mantuvo constante, por lo cual, si no hay una modificación en la estrategia de desarrollo, México, difícilmente bajará del lugar 50 y se acercará a otros países latinoamericanos en el mediano plazo, persistiendo la desigualdad económica.

CUADRO 3: Posición de México respecto a los principales países latinoamericanos de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Lugar	Clasificación según el IDH	Esperanza de vida al nacer (años) 2002	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayores) 2002	PIB per cápita (PPA en USD) 2002	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2002
34	Argentina	74.1	97	10,880	0.853
43	Chile	76	95.7	9,820	0.839
45	Costa Rica	78	95.8	8,840	0.834
46	Uruguay	75.2	97.7	7,830	0.833
52	Cuba	76.7	96.9	5,259	0.809
53	México	73.3	90.5	8,970	0.802

Nota: Un valor de uno de IDH corresponde al máximo logro posible en las tres variables incorporadas; el valor de cero corresponde al mínimo avance.

Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, PNUD.

Un gran porcentaje de la población vive dentro de las dos clasificaciones del “umbral de pobreza” especificado por el Informe sobre Desarrollo Humano 2004, que abarcan el periodo 1990-2002, es decir, las que se refieren a 1.08 o a 2.15 dólares diarios de 1993. En la primera se encontraba el 9.9% de los mexicanos, mientras que en la segunda, el 26.3%, lo cual denota una desigual distribución de la riqueza si se toman en cuenta los 8,970 dólares per cápita que registra el país. Además, a pesar de que las cifras oficiales indican que la pobreza “extrema” se redujo en lo que va del sexenio, otros indicadores de las mismas dicen lo contrario, como la migración, siendo posible que personas de las capas medias en la jerarquía económica se hayan trasladado a las bajas, lo cual no permite vislumbrar un futuro promisorio para lograr incrementar el desarrollo económico y, de persistir la misma estrategia gubernamental respecto al desarrollo, es decir, “focalizada”, poco se puede esperar acerca de una posible homogenización de políticas estratégicas: laboral, educativa, tecnológica, entre otras.

Una política económica basada en el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el control inflacionario como única referencia de prosperidad, hace caso omiso de la necesidad de distribuir de manera equitativa los recursos generados (sean bienes o servicios) a lo largo de un año en un país. En México, por ejemplo, el 10% más pobre de la población en el año 2000, participaba en un 1% de los ingresos o consumo generados en la

economía, mientras que el 10% más rico lo hacía en un 43.1%. El 20% más pobre elevaba la participación a un 3.1%; el 20 % más rico a 59.1%.¹ De continuar la política económica vigente, esta desigualdad y, por ende, el desempleo, persistirán sin importar las medidas que se tomen, pues la acumulación de riqueza excesiva es producto de la deficiente intervención estatal, la cual, parece no cambiará de rumbo y nuestro país seguirá siendo víctima de una libre competencia que propugna por la aceptación de inversiones sin poner condicionamientos para el bienestar de la población, generando menos recursos para el erario y los trabajadores e, imposibilitando el crecimiento del presupuesto educativo y del consumo.

Además, en el actual sexenio, el crecimiento del PIB, hasta ahora, es insignificante, es decir, un crecimiento acumulado en cuatro años de 6.4%; menos de lo que crecen los países subdesarrollados más pujantes durante un año. Según estimaciones de Banamex, este año habrá un crecimiento de 3.9%, dependiendo de la coyuntura, donde está inmersa la actividad económica de Estados Unidos. De continuar con la misma estrategia, donde nuestro principal socio comercial es nuestro vecino del norte, el crecimiento y, con él, el desarrollo, seguirán viéndose inhibidos por la demanda de los consumidores estadounidenses, así como por las estrategias de mercado de las transnacionales que invierten en nuestro país con miras a la exportación.

Como resultado, a pesar de un crecimiento en el PIB por encima del 4% durante el año anterior, la tasa de desempleo abierto general en 2004, aplicada en las 32 zonas urbanas más importantes del país, fue de 3.78, teniendo un incremento de 0.50 respecto a 2003.² Se puede esperar una variación de 0.54% para este año, pero es poco probable que llegue a 4%. No obstante que el promedio no es muy alto, no se puede olvidar la metodología y el aspecto migratorio. La primera permite la reducción de la tasa si se trabajó aunque sea un día a la semana. La migración es un conducto por el que escapa la demanda de puestos laborales del país.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, anexo estadístico, p. 189.

² INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).

Existen otros indicadores que permiten un mayor entendimiento de las cifras. Uno de ellos es la Tasa de Presión General, la cual, también mostró un alza de 5.18% en 2003 a 6.35 en 2004, pudiendo incrementarse en 1% anual de seguir la misma tendencia, mientras que la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación, se incrementó de 8.48 (2003) a 9.11% (2004)³, existiendo la posibilidad de que siga un aumento de casi 0.7% durante los próximos años bajo las circunstancias actuales. Esto se reflejó en la creación de menos de 500,000 empleos formales durante todo el año pasado, cuando se habían prometido, por que así lo requiere el país en un escenario óptimo, 1,350,000 plazas anuales al iniciar el sexenio, de acuerdo con la densidad demográfica.⁴ En cambio, el año pasado se registraron 1,092,692 personas desempleadas.⁵

El sector de la población que se encuentra en una mayor tasa de desempleo es aquél que tiene una educación media superior y superior (Anexo, Tabla I), a pesar de que es éste, precisamente, el que cuenta con un menor número de individuos. Sin embargo, lo más preocupante es que, con el transcurso de los años, su participación en la población desocupada abierta ha ido aumentando (Anexo, Tabla II), y al parecer, en los próximos años podría seguir creciendo a razón de 1.2% anual, lo que cuestiona seriamente a la política económica y educativa, pues no sólo no se ha diseñado un perfil educativo acorde con las condiciones del mercado laboral nacional, sino que éste se encuentra regido por compañías que imponen procesos productivos de carácter mundial que homogenizan los perfiles académicos, desplazando licenciaturas que no entran en su lógica.

A pesar de ello, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), hizo recomendaciones respecto a la educación impartida en México⁶ con el fin de que el país incremente su crecimiento económico en relación a Estados Unidos, nación con la economía más grande de la OCDE. Dichas recomendaciones fueron encaminadas a incrementar la productividad laboral, es decir, el PIB generado por cada hora trabajada, a través de una mayor cobertura y calidad de la educación secundaria y media superior; sin

³ INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

⁴ Datos tomados de Samuel García, México, *El Universal*, 21 de enero de 2005.

⁵ INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Empleo.

⁶ Indicadores Fundación Este País, “¿Por qué crecemos tan lento?”, *Este País*, México, Número 173, agosto de 2005, pp. 77-80.

embargo, un índice de analfabetismo reducido y, un capital humano más especializado, no se traduce en una mayor productividad, sólo es parte de ella; tampoco significa una reducción en el índice de desempleo, pues depende del grado de desarrollo de los sectores productivos. Por ello, de continuar el perfil de la inversión de mayor impacto, atraída y generada en México, la cual se concentra, predominantemente, en la elaboración de productos intermedios, el índice y la calidad del empleo tendrán pocas variaciones.

Otro elemento que sirve para complementar el análisis de la variación en los niveles de empleo es el rango salarial de la población, ya que no importa qué tan bajo sea el desempleo si los puestos de trabajo con que se cuenta son de mala calidad. A partir de enero de 2005, el salario mínimo nacional es de 45.24 pesos diarios, aumentando un 4.5% respecto al año anterior. A pesar de que el incremento acumulado desde 2000 hasta 2004 fue de 31.4%, apenas superior al registrado por la inflación en el mismo periodo (29.77%), del 100% de la población urbana ocupada en 2004, el 4% no recibió ingresos, es decir, aproximadamente 1,692,200 personas.⁷ De seguir la misma tendencia del aumento salarial promedio por año, así como el mismo crecimiento inflacionario, se puede esperar que el primero mantenga una diferencia de 1% respecto al segundo en los próximos años, persistiendo un panorama en el que una gran cantidad de paisanos emigran para subir su nivel salarial e, incluso, para hacerse acreedores a alguno, pues permanece en gran proporción el trabajo no remunerado.

El 45.3% de la población urbana ocupada tuvo, en 2004, un nivel salarial de más de 2 y hasta 5 salarios mínimos, lo cual equivale a un promedio de 173.20 pesos diarios y casi 2,600 pesos a la quincena. Bajo las mismas circunstancias, la porción de la población inmersa en este rango salarial seguirá decreciendo en el mediano plazo un 1% anual. Por su parte, el 21.4% obtuvo de 1 a 2 salarios mínimos; casi 65 pesos diarios como promedio,⁸ variando 0.6% aproximadamente, cada año, lo cual permite vislumbrar que dependiendo de la coyuntura, puede haber en el futuro un aumento o una disminución mínima del porcentaje. Estos datos indican que la capa poblacional, anteriormente representativa de la media respecto a un nivel salarial suficiente para alcanzar los bienes básicos, la formación

⁷ Información obtenida del INEGI, Encuesta Nacional de Empleo y Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

⁸ Cálculos propios con base en datos del INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

cultural, así como el entretenimiento, ha disminuido de tal manera que la población se polarizó respecto a sus niveles de ingreso, tendencia que al parecer continuará.

En lo que respecta a la infraestructura generada, la inversión en capital fijo⁹ durante 2002 representó el 21.3% del PIB, porcentaje que probablemente se mantendrá abajo del 23%, por lo menos, en el mediano plazo. De ésta, el 51.1% fue canalizado en la industria de la construcción, mientras que el 48.9% se utilizó en maquinaria y equipo,¹⁰ siendo una muestra de la intención por introducir tecnología para los procesos productivos en un balance con la capacidad instalada que pudiera existir. El segundo porcentaje (maquinaria y equipo), decreció a partir de 1999, por lo que podría seguir reduciéndose en un 1.8% como promedio anual, de no haber un cambio en la política respectiva. En cuanto a la construcción, la variación porcentual es diversa, pero en condiciones normales podría variar, positiva o negativamente, 1.8%, manteniendo, en general, sus niveles. El crecimiento de la infraestructura depende de la economía norteamericana, pues los porcentajes mensuales, como ocurrió entre julio y agosto de 2004, son casi idénticos.

3.1.2 DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA Y COMPETITIVIDAD

La planeación, como parte de una estrategia que debe atacar por diferentes flancos el desempleo y el desarrollo económico (factores estrechamente relacionados), puso como una de tantas premisas la desregulación administrativa, es decir, la eliminación de trámites excesivos que persuadieran a los inversionistas a iniciar empresas de todos los tamaños, pero principalmente, pequeñas y medianas. Aunque existe un Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) que representa el primer paso para la identificación de procedimientos prescindibles, los resultados son un incremento, durante 2004, del 10% en la tramitología respecto a 2003, según la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

Existen 2,824 trámites (2,546 había en 2003) para realizar en las diferentes dependencias y entidades gubernamentales. A pesar de que se registran decrementos en algunas, en las secretarías que están directamente vinculadas con el fomento del empleo y

⁹ El capital fijo está representado por los instrumentos de la producción más o menos duraderos. Sus características son: consumirse con lentitud, realizarse con dificultad y aprovecharse para varias producciones sucesivas, como los edificios, las máquinas y los ganados de labor.

¹⁰ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, pp. 65, 82 y 83.

el desarrollo los trámites se elevaron considerablemente. Así, la Secretaría de Hacienda pasó de 383 a 526; Secretaría de Economía de 146 a 166; Secretaría del Trabajo de 55 a 61; Secretaría de Desarrollo Social de 13 a 41 y, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de 125 a 184 (Anexo, Tabla III). Esto ocasiona pérdidas, de acuerdo con Francisco Lelo de Larrea, subdirector de Investigación Económica del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), de hasta 15% del PIB. Mientras que, según Carlos García Fernández, titular de Cofemer, las pérdidas oscilan entre 5 y 12% del PIB.¹¹ Estos antecedentes indican que de seguir los mismos niveles de eficacia, la competitividad seguirá inhibida por las dependencias encargadas de fomentarla.

“Los empresarios mexicanos requieren cumplir siete trámites en promedio para abrir un nuevo negocio, esperar un largo periodo de 57 días uno más que en 2000 y 14 menos que en 1999 y con un costo equivalente a mil 110 dólares para sortear el proceso burocrático, una sexta parte del PIB per cápita”.¹² Consecuentemente, se inhibe la creación, según el CEESP, de 136,000 fuentes de trabajo, repercutiendo en aproximadamente 1,282 millones de pesos que deja de percibir la población que ocuparía esos puestos y, con esto, evitando que se eleve el consumo. Para dar una solución al problema, el gobierno desarrolló el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en los municipios, pero tampoco ha resultado. A mediados de 2004 sólo el 1% de los municipios, equivalente a 21 ayuntamientos, contaban con algún centro al respecto (Anexo, Tabla IV). Si continuara el funcionamiento del SARE como hasta ahora, es decir, con una media de 7 municipios atendidos por año, tendrían que transcurrir más de 50 sexenios para tener una cobertura nacional, pues el sistema depende de las adecuaciones que acepten estados y municipios.

La desregulación es un elemento importante para la competitividad, la cual es definida por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) como “la capacidad de un país para atraer y retener inversiones”.¹³ Al respecto, el propio IMCO creó un índice donde, de una lista de 45 países tomados con referencia a su PIB y distancia de México, este último ocupa el lugar 31 en 2005, un lugar menos respecto al año anterior. Los

¹¹ González Méndez, José, “Pase a la otra ventanilla”, *La Jornada*, México, 5 de julio de 2004.

¹² *Ibid.*

¹³ Yamashiro Arcos, Celina, “Pobres resultados de México en competitividad: Roberto Newell”, *El financiero en Línea*, México, 25 de febrero de 2005.

indicadores tomados en cuenta contienen a su vez otros indicadores que los hacen dar un resultado más completo, pero en general son 10: sistema de derecho confiable y objetivo; manejo sustentable del medio ambiente; sociedad incluyente, preparada y sana; macroeconomía estable; sistema político estable y funcional; mercado de factores eficientes (capital, mano de obra y energía); sectores precursores de clase mundial (telecomunicaciones, transporte y sector financiero); gobierno eficiente y eficaz; relaciones internacionales benignas y, sectores económicos con potencial.

México no ocupa menos del lugar 26 en cada uno de los indicadores y, en cambio, está en el lugar 42 en el que se refiere al mercado de factores eficientes, demostrando que, sobre todo, la mano de obra ya no es un atractivo para la inversión extranjera, debido a la combinación de poca preparación y alto costo respecto a países como China. De América Latina, antes que nuestro país, se encuentran en la lista Brasil y Chile. A pesar de estar por encima, debido a los factores políticos principalmente, de Rusia, China y Turquía, México podría ser superado en su competitividad a mediano plazo si no resuelve aspectos como la educación, producción de energía y estado de derecho, aunque la prioridad debería ser el fortalecimiento del mercado interno, de lo contrario, el desarrollo económico se complicará ante el acaparamiento de nuestros mercados naturales, como Estados Unidos, por otros países en subdesarrollo.¹⁴

3.1.3 BANCA DE DESARROLLO Y DESARROLLO REGIONAL

La capacidad de un país para insertarse al desarrollo está ligada a la disponibilidad de recursos para su utilización en infraestructura. En México se creó una banca de desarrollo con el objetivo de facilitar créditos para sectores específicos y bajo condiciones especiales, principalmente donde la banca privada no quiere intervenir por considerar en riesgo su capital. Aunque el funcionamiento no fue lo esperado de 2003 a 2004, donde el total de créditos otorgado decreció de 487,593 a 474,519 millones de pesos, a partir de 2000 el crédito estuvo creciendo anualmente, lo que hace prever que para los próximos años puede continuar la tendencia. En lo que respecta al sector agropecuario, silvícola y

¹⁴ Ver el libro *Situación de la Competitividad de México 2004: Hacia un pacto de competitividad*, en www.imco.com.mx, disponible en formato pdf.

pesquero, de 1995 a 2004 existió un decremento: mientras que en 1995 fue de 15,337 millones de pesos, en 2004 fue 11,380 millones. A diferencia del crédito total, el de este sector podría ir disminuyendo en casi 1,666.4 millones al año, contrastando con la necesidad por venir cuando se abran las fronteras a los productos agrícolas en 2008.

El sector industrial aumentó su acceso al crédito en menos de la mitad de 1995 a 2004, a pesar de estar en un contexto de libre comercio y de los intentos por desarrollar a las regiones del país de manera equilibrada. En 1995 el crédito fue de 27,549 millones de pesos, para 2004 era de 48,510 millones. Cabe señalar que a partir de 2003 hubo una considerable contracción: mientras que en 2002 el total fue de 70,830 millones, en 2003 era de 56,803, tendencia que hace pronosticar un descenso en el crédito anual de 9,652 millones de pesos, aproximadamente, en los siguientes años. En el sector servicios, a partir de 2002 hubo un incremento en el crédito, pero en 2004 volvió a reducirse, lo que hace incierto su comportamiento en el futuro bajo condiciones normales; al parecer hay un tope: el crédito no se incrementará más allá de 15,756.9 millones, pero tampoco será menos de 13,363.7, significando que apenas superaría, en un escenario positivo, al nivel de crédito registrado en 1995: 15,091 millones.¹⁵

El gasto federal descentralizado por entidad federativa durante el año 2000, en el que se incluyen participaciones federales a entidades y municipios (ramo 28); aportaciones federales para entidades y municipios (ramo 33); programa de apoyos para el fortalecimiento de entidades federativas; provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, además de convenios de descentralización, demuestra una incongruencia entre el grado de desarrollo y los recursos recibidos por los estados. Mientras que Chiapas, Oaxaca y Guerrero, entidades que ocupaban los lugares 32, 31 y 30, respectivamente, en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) nacional, absorbieron un gasto entre 3,500 y 4,500 pesos per cápita, Baja California Sur y Campeche, lugares 6 y 10 en el IDH, representaron un gasto superior a 6,500 pesos per cápita¹⁶. No sólo la disparidad de recursos, sino las regiones donde se aplican, no

¹⁵ Datos tomados del Banco de México.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*.

permitirá que el territorio nacional sea más homogéneo en el aspecto económico, menos cuando en la presidencia se piensa que más recursos no implican más desarrollo.

En lo que se refiere al PIB per cápita de los estados durante 2002, dato que puede no ser del todo acertado numéricamente, pero sirve para ilustrar la desigualdad en el desarrollo regional, sólo dos superaron los 15,000 dólares anuales: el Distrito Federal (22,816 dls) y Nuevo León (15,837dls). Un tercio de las entidades superó los 10,000 dls, mientras que ocho de las treinta y dos, no superaron los 5,000. En lo que respecta a la tasa de matriculación, es decir, la tasa de personas entre 6 y 24 años inscritas en la escuela, incluyendo su tasa de asistencia, sólo el Distrito Federal superó el 75%. Bajo estas circunstancias, las inversiones atraídas difícilmente se expandirán en el territorio nacional, antes bien, seguirán rechazando las zonas atrasadas donde la inversión que se debe realizar en infraestructura es mayor. El grado de desigualdad regional es tal, que el Distrito Federal ocuparía el lugar 22 en el IDH mundial, al lado de Israel, mientras que Chiapas lo haría en el lugar 104, justo al mismo nivel de El Salvador.¹⁷

3.2 RESULTADOS DE ALGUNOS PROGRAMAS

Durante el año anterior, el Fondo de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresas (Fondo PYME) otorgó apoyos que sumaron un total de 1,184,717,352.49 pesos, mientras que 909 fueron los beneficiarios registrados en el padrón del programa. Sin embargo, en su mayoría se caracterizaron por ser organizaciones grandes y con un presupuesto propio, las cuales nada tienen que ver con las pequeñas y medianas empresas. En el padrón están: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Politécnica del Valle de México, Gobierno del Estado de Baja California, Gobierno del Estado de Michoacán, la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados, entre otros.¹⁸ De seguir acaparados los recursos por organizaciones públicas o privadas, pero con fines diferentes al objetivo del programa, los recursos para los productores se verán reducidos e, incluso, condicionados por organizaciones que funcionen como intermediarios.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Secretaría de Economía, Informe trimestral de los programas con reglas de operación, periodo enero-diciembre de 2004.

Se esperaba apoyar un total de 255 proyectos durante el año, pero finalmente se financiaron 699, creando 62,619 empleos y ayudando a conservar otros 614,955.¹⁹ El número de pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) atendidas en 2004 fue de 144,503, integrando 75,233 de ellas en cadenas productivas. A pesar de que se esperaba que un total de 25,000 accedieran a financiamiento, sólo 20,931 lo hicieron, además que de 5,000 de las cuales se esperaba recibieran una extensión financiera, únicamente lo lograron 2,678, lo cual demuestra que existe algún problema con los requisitos para lograr obtener recursos, y con mayor razón si se trata de personas con poca solvencia económica.²⁰ Al parecer, la mecánica de operación del programa seguirá evitando el incremento en las expectativas de cobertura, lo recursos continuarán muy condicionados y, ante el fracaso de algunos proyectos, podrían reforzarse aún más los requisitos de financiamiento.

En lo que respecta al Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), entre 2001 y 2004 se registraron 82 microfinancieras -conducto por el que se canalizan los recursos a la población objetivo-, quedando 11 de ellas inactivas. En cuanto a la operación del programa, la calificación fue de 7.44, es decir, “satisfactoria”, mientras que la facilidad, rapidez y los trámites para recibir el microcrédito, tuvieron una calificación un poco inferior a ésta.²¹ De un 100% de beneficiarios que se esperaba atender durante 2004, se consiguió un 95%, ya que tuvieron problemas algunas microfinancieras para ser autorizadas. Respecto a los microcréditos con la intención de ser colocados (220,000), las expectativas fueron superadas (266,218).²² El funcionamiento del programa, ahora satisfactorio, probablemente mejore, ya que existen estudios para afinar su operación, sin embargo, no necesariamente implicará una mayor cobertura territorial, quedando entidades sin ser atendidas directamente ante la inexistencia de microfinancieras locales.

El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad destinó el 51.4% de su inversión durante 2004 a estados con “muy alto” y “alto” grado de marginación, 4.4%

¹⁹ Las cifras aparentan un trabajo extraordinario, sin embargo, ¿por qué, en las cifras macroeconómicas, el empleo disminuyó en cantidad y calidad?

²⁰ Datos tomados de Secretaría de Economía, *Informe de Evaluación Correspondiente al Cuarto Trimestre del Ejercicio Fiscal de 2004*, pp. 36-39.

²¹ Información obtenida de Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Evaluación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM): Ejercicio Fiscal enero-agosto de 2004*, pp. 50 y 51.

²² UNAM, *Ibid.*, pp. 34 y 35.

más que en 2003. Los tipos de apoyo a los que más recursos se les destinaron fueron: Capital Social de Riesgo (CSR) 45%; Impulso Productivo de la Mujer (IPM) 17.5% y, Apoyo para Capitalización al Comercio, la Industria y Servicios 13%. Un total de 2,744 proyectos productivos fueron apoyados de 2,747 que se esperaban. Las instituciones de financiamiento y ahorro creadas fueron 51, mientras 90 eran las pronosticadas, siendo ésta la meta no cumplida más importante debido a la mecánica de funcionamiento del programa. De continuar con la misma rigidez en la operación, los resultados podrían incrementarse pero de manera reducida, siendo rebasados por las necesidades de los sectores a los que va enfocado.

En lo que respecta a los Proyectos de Inversión Productiva apoyados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, durante el año pasado se registraron 4,691, con el mismo número de beneficiarios; sin embargo, no existen datos que acrediten su seguimiento con el fin de saber la efectividad de dichos proyectos y su permanencia.²³ Con respecto al servicio de bolsa de trabajo, en el transcurso del mes de enero del año en curso se atendieron a 67,513 personas, siendo colocadas 17,389. Este resultado representa una cuarta parte de los solicitantes de empleo, afirmando que en las condiciones actuales de preparación de los desempleados y con las características de la inversión de los empleadores, el grado de efectividad de la bolsa de trabajo del Servicio Nacional de Empleo seguirá siendo deficiente.

El programa Opciones Productivas, manejado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), arrojó como resultados: 273,010 productores atendidos; 7,749 proyectos productivos, de los cuales 62 fueron de formación de Agencias de Desarrollo Local y 51 de Integración Productiva; 2,406 acciones de acompañamiento y formación empresarial y, un impacto en 180,161 personas.²⁴ No obstante, sólo el 58.3% de los recursos fueron destinados a las microrregiones detectadas por SEDESOL, es decir, zonas geográficas de alta marginación, además de que únicamente el 8.8% fue destinado para la formación de Agencias de Desarrollo Local. Si persiste la misma tendencia en la distribución de los recursos, la atenuación del bajo desarrollo en regiones marginadas seguirá siendo

²³ Datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Página electrónica www.stps.gob.mx.

²⁴ Cifras de la Secretaría de Desarrollo Social. Página web www.sedesol.gob.mx.

imperceptible, además de obtener sólo resultados de corto plazo, pues la poca proliferación de Agencias de Desarrollo evitará la reinversión y el seguimiento de los proyectos.

3.3 DATOS RELACIONADOS CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

Mientras que para 2002 el PIB de Estados Unidos (EU) era de 10,383.1 miles de millones de dólares (mmd), el de Canadá y México fue 714.3 y 637.2 mmd, respectivamente. Con referencia al rubro de productos primarios como porcentaje del total de mercancías exportadas en 1990 y luego en 2000, México, sufrió una caída de 56 a 16%, tomando en cuenta que la economía mexicana exporta en su mayoría a Estados Unidos. En el mismo rubro, Canadá tuvo un decremento de 36 a 30%, mientras que EU de 22 a 14%,²⁵ siendo México el país que mayor disminución tuvo con respecto a lo que exportaba en 1990, además de tener una importancia mayor si se toma en cuenta lo pequeña que es su economía con respecto a EU y lo inferior de su producción para la venta en el exterior con referencia a Canadá. A partir de 2008, el porcentaje de productos primarios exportados por México puede disminuir todavía más de no renegociarse el apartado agrícola del TLCAN, ya que nuestros productos no podrán competir con los estadounidenses ni los canadienses.

México tuvo un gran crecimiento en productos manufacturados de exportación, pues durante 1990 estos representaban el 43% del total de mercancías exportadas y en 2002 el 84%, es decir, el TLCAN provocó la proliferación de manufacturas, en las cuales, la calidad del empleo no es alto y el salario, por la misma lógica de este tipo de inversiones, se busca sea lo más bajo posible. Además, en los últimos años estas empresas han estado emigrando a China. Los resultados de Canadá y Estados Unidos, en este mismo rubro, no son tan extraordinarios como los de México, un incremento de 59 a 63% y de 74 a 81%, respectivamente, aunque cabe mencionar que en ambos países estas cantidades tienen un mayor significado productivo que en México,²⁶ país donde, como sucedió en estos últimos años, podrían seguir bajando los porcentajes de continuar la expansión China y la rigidez de los trámites administrativos para abrir negocios.

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, pp. 184 y 185, 192 y 193.

²⁶ *Ibid.*, pp. 192 y 193.

Los productos de alta tecnología tienen una gran peso en el porcentaje de manufacturas exportadas por Estados Unidos, 33% en 1990 y 32% en 2002. En Canadá estos porcentajes son idénticos durante los mismos años: 14%, mientras que en México 8 y 21%, lo cual significa que nuestro país tiene un menor volumen neto de exportación tecnológica que los otros dos socios comerciales. Asimismo, los productos que más exporta a EU, según el departamento de Comercio de ese país, son electrónicos, maquinaria y equipos de audio y video,²⁷ dejando ver que se trata de productos armados en México pero de compañías, en su mayoría, extranjeras. Si éstas permanecen bajo las condiciones actuales, no representarán nunca un beneficio para la economía nacional, sólo una salida de corto plazo y sin proyección a la permanencia y mejoramiento de los negocios a futuro, además de seguir representando un escape de poca calidad a la demanda laboral.

El grado de desarrollo desigual también se manifiesta en los subsidios a la agricultura (electricidad, diesel, fertilizantes, crédito), rubro al cual, México, le destinó durante 1990 el 2.9% del PIB, y durante 2002 el 1.4; Estados Unidos lo hizo en un 1.2 y 0.9%, respectivamente; Canadá en 1.7 y 0.8%, lo cual significa que tanto EU como Canadá subsidiaron en mayor medida al sector que lo hecho por México. Incluso, durante 2001, Estados Unidos otorgó el equivalente de 20,000 dólares por productor y 117 por hectárea cultivada, Canadá 9,000 y 53, respectivamente, en lo que México lo hizo en 1,000 y 60.²⁸ Esto significa una gran desventaja para la producción a futuro; pese a ello, Javier Usabiaga, titular de la Secretaría de Agricultura, declaró que “los subsidios al campo deben ser retirados tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, a fin de aumentar la competitividad de los productos agropecuarios en un mercado cada vez más común”.²⁹ De cumplirse los deseos de este funcionario, podría desaparecer casi por completo el sector agropecuario mexicano, así como recrudecerse la insuficiencia alimentaria.

²⁷ García, Myriam, “Vende más China en EU que México”, *Reforma*, México, 12 de marzo de 2005, p. 17A.

²⁸ Agricultural Policies in OECD countries, junio de 2002.

²⁹ Cita tomada de “Se pronuncia Usabiaga por retiro de subsidios al campo”, diariodemexico.com.mx, (sin fecha disponible). Para tener una idea de la imposibilidad de la competencia de libre mercado basta con conocer unas cifras sobre la producción de cereales (trigo, arroz, maíz, cebada, avena, centeno, sorgo y panizo) en los tres países firmantes del TLCAN durante el año anterior: México 30,230 miles de toneladas; Canadá 50,155 y Estados Unidos 387,397.

Uno de los efectos de los tratados comerciales es la migración, en el caso del TLCAN, no obstante, el libre desplazamiento de los trabajadores a través de las fronteras de los países integrantes no fue acordado. Pudiera pensarse que el desarrollo económico fue un argumento esgrimido para soslayar este punto; sin embargo, en el caso de México, a pesar de que la migración a Estados Unidos tiene un largo proceso histórico y sus causas pueden ubicarse en diferentes argumentos, el número de migrantes promedio aumentó en el periodo 2001-2003 con referencia a 1998-2001, de 320,463 a 437,161 por año.³⁰ El Consejo Nacional de Población proyecta que entre 2005 y 2010 habrá una emigración promedio anual de 321, 887.5 personas, aunque año con año se va a ir incrementando; igualmente sucederá por sexo. En 2010 estarán emigrando 181,267 hombres, de los cuales, el 73.58% se encontrarán entre los 15 y 44 años; 143,619 serán las mujeres, estando entre los 15 y 44 años un 68.20% (Véase Cuadro 4).

CUADRO 4: Proyección de emigración mexicana hacia Estados Unidos, 2005-2010

Año	Migrantes Totales	Hombres		Mujeres	
		Total	15 a 44 años (porcentaje)	Total	15 a 44 años (porcentaje)
2005	318,297	177,908	72.99	140,389	67.76
2006	319,969	178,784	73.13	141,185	67.88
2007	321,467	179,560	73.25	141,907	67.99
2008	322,787	180,235	73.37	142,552	68.07
2009	323,919	180,800	73.48	143,119	68.14
2010	324,886	181,267	73.58	143,619	68.20

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Para 2002, el sector en el que mayoritariamente se ocupaban los migrantes fue el terciario (55.9%), seguido por el secundario (35.8%), mientras que el primario poco a poco deja de ser una opción importante de empleo. Sin embargo, sólo el 6.6% trabajaba como profesionalista, ya que la mayoría lo hacía en servicios, ventas y reparación, mientras que

³⁰ Estimaciones de CONAPO.

otro tanto trabajaba como operador.³¹ Esto provocó el aumento del ingreso y, por ende, el del flujo de remesas, las cuales se han incrementado año con año desde 1995, pero a partir de 2001 se ha registrado un mayor crecimiento e, incluso, sobrepasaron los ingresos provenientes del turismo. De seguir al mismo ritmo registrado a partir de 2000, las remesas crecerán en 3,939.1 millones de dólares (mdd) anuales, aproximadamente. Por lo pronto, para 2004 fueron de 16,612.9 mdd, es decir, después de los ingresos petroleros, la principal fuente de recursos en el país.³²

3.4 RESULTADOS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

La inversión extranjera directa ha sido variable, pues en 1995 representaba 8,344.9 millones de dólares (mdd) y para 2001 tuvo un gran crecimiento: 27,634.7 mdd, pero, posteriormente, hubo una contracción considerable: en 2002 15,129.1mdd; durante 2003, 11,372.7 y, para 2004 15,846.4 mdd.³³ La inversión de cartera, la cual se remonta al capital accionario, tuvo en 1995 un decremento de 9,700.1 mdd, ya que la crisis económica estaba en apogeo. Sin embargo, durante los dos últimos años, es decir, 2003 y 2004, representó un crecimiento de 3,800.6 y 7,500.7 mdd, respectivamente, luego del déficit ocurrido en 2002: 630 mdd. Ambos tipos de inversión son sumamente difíciles de predecir por que son muy coyunturales; lo que se puede afirmar es que la inversión en el campo muy probablemente no llegará a los niveles (de por sí bajos) que alcanzó al final del sexenio de Zedillo, además, la IED no alcanzará lo registrado en 2001, cuando había optimismo para el transcurso del actual sexenio.

El repunte de la IED durante 2004 se debe a la reactivación de la demanda interna de Estados Unidos, beneficiando, principalmente, a la actividad manufacturera, la cual, a partir de 1997 representa más del 80% de la exportación total de bienes,³⁴ aunque “México enfrenta en la actualidad una mayor competencia en este sector productivo, en la medida en que sus costos aumentan y aparecen otros países bien posicionados para la producción de manufacturas en el sector electrónico y textil. China y América Central representan,

³¹ Ibid., con base en U.S. Bureau of Census, Current Population Survey (CPS), de marzo de 1994,1998 y 2002.

³² Cifras de INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Banco de México.

³³ Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

³⁴ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, p. 84.

respectivamente, la mayor competencia para México en dichos sectores”.³⁵ La industria manufacturera más importante es la automotriz, la cual parece tener el futuro más promisorio, pues Ford, por ejemplo, aumentará su inversión a pesar de haber tenido pérdidas el año anterior, pero las zapaterías y las prendas de vestir, bajo las mismas condiciones del mercado, seguirán perdiendo terreno ante el avance chino.

En América Latina –México incluido- la IED neta en 2004 fue de 56,400 mdd, no obstante, la salida de rentas³⁶ fue de aproximadamente 28,000 mdd, es decir, casi la mitad.³⁷ En nuestro país, los sectores más importantes en los que se concentró la Inversión Extranjera Directa durante el periodo 1996-2003, fueron: 51.1% servicios; 47.9% manufacturas y, 1% recursos naturales. De esto se deduce que la inversión en el sector agropecuario fue ínfima, con un déficit de 7.7 mdd en 2003 y un crecimiento de 15.5 al año siguiente, cantidad que desde luego no significa nada si se compara con el monto total de las inversiones.³⁸ De no poder ser reencausadas en áreas estratégicas, no sólo no se alcanzará el desarrollo deseado en los próximos años, sino que la inversión en sectores de gran importancia hasta ahora, pudiera reducirse drásticamente, como es posible que ocurra en las manufacturas.

El origen de las inversiones extranjeras en México es 66% estadounidense; 9.1% de países bajos; 5.7% español; 4% británico y, 3.4% canadiense. La mayor parte están destinadas a la industria automotriz y a las telecomunicaciones, además de ser nuestro país el principal destino, en Latinoamérica, de las 50 mayores transnacionales (aproximadamente el 43% de las ventas consolidadas en América Latina). Las principales transnacionales radicadas en México, según orden de importancia en América Latina, son: General Motors Corp., Telefónica S.A., Wal-Mart stores, Volkswagen AG, DaimlerChrysler AG y Delphi Automotive Systems Corp (Anexo, Tabla V).³⁹ Esto ha generado que México sea de las economías más fuertes de Latinoamérica según el valor de

³⁵ CEPAL, *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2004*, p. 40.

³⁶ Las rentas comprende los pagos o salidas de renta derivada de la tenencia de activos financieros por parte de no residentes, y se desglosa en la renta procedente de acciones y otras participaciones de capital y en renta procedente de la deuda, es decir, intereses. Definición tomada de CEPAL, *Ibid.*, p. 38.

³⁷ Datos de CEPAL, *op. Cit.*, p. 37.

³⁸ *Ibid.*, p. 77 y Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

³⁹ CEPAL, *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, p. 78.

su PIB, pero tanta dependencia de un solo país, así como de las inversiones de compañías foráneas, inhibió el mercado interno y parece ser que, de no cambiar la estrategia del gobierno actual, no se de desinhibirá; continuará el poco crecimiento y desarrollo económico e, incluso, puede seguir profundizándose la desigualdad social.

Otras compañías transnacionales de importancia, pero que ofrecen servicios diferentes, son los bancos. En América Latina, “España es el principal país de origen (...) con un 52% de los activos de los 10 mayores. Le siguen los bancos originarios de los Estados Unidos (Citibank, FleetBoston y J.P. Morgan Chase) con un 27% de los activos, y los provenientes de los Países Bajos, el Reino Unido, Canadá y Francia, con cifras mucho menores”.⁴⁰ México es receptor del 43% de estos activos y lugar de operaciones de los tres principales bancos transnacionales según activos consolidados en latinoamérica, los cuales son: Banco Santander Central Hispano (SCH), Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y CitiBank (Anexo, Tabla VI).

El crédito otorgado por la banca comercial durante 2004 se centró en tres rubros: sector servicios y otras actividades con 224,266 millones de pesos (mdp); sector industrial, 198,778 mdp y, crédito al consumo, 174,921 mdp. A partir de 2000, ha mediado anualmente los 977,642.4 mdp, con una variación promedio por año de, aproximadamente, 44,103.9 mdp y, parece ser que seguirá creciendo; no obstante, el incremento del crédito al sector industrial ha sido mínimo si se toma como referencia el año 1995 (189,496 mdp), cuando México sufría una crisis económica, e incluso el obtenido por el sector servicios disminuyó (241,220 mdp en 1995). Además, en lo que se refiere al crédito en el sector agropecuario, silvícola y pesquero, decreció de manera considerable: 40,170 mdp en 1995 y 26,140 en 2004.⁴¹ En este escenario, la inversión interna seguirá siendo insignificante y continuará la dependencia extranjera, más aún, ésta todavía permanecerá en sectores clave, mientras que el campo avanzará en su deterioro.

Otro aspecto son las tasas de interés, las cuales son más altas en México que, por ejemplo, en Estados Unidos y Canadá, con quienes se firmó el TLCAN. En 2003, nuestro

⁴⁰ CEPAL, Ibid., pp. 57 y 58.

⁴¹ Cifras del Banco de México.

país tuvo una tasa anual de 2.8, mientras que en EU se redujo 0.8 y en Canadá creció 0.9, lo cual es otra causa de la disminución del crédito. Es por ello que los programas de gobierno que intentan reactivar el empleo se centran en el financiamiento, pues la inversión extranjera y, especialmente, la banca comercial, no han financiado el desarrollo y, a pesar de que las tasas reales a partir de 2002 disminuyeron, su promedio anual es muy superior al de los otros dos socios comerciales. Por ello, aunque las tasas de interés son un indicador complejo, se puede pronosticar que en el mediano plazo seguirán siendo muy superiores en México con respecto a las vigentes en Estados Unidos y Canadá, pues la desviación estándar en los tres países es muy similar (2.92, 2.09 y 1.93, respectivamente).

3.5 IMPACTO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL DESARROLLO DE ZACATECAS

El estado de Zacatecas ocupa el lugar número 26 a nivel nacional en el Índice de Desarrollo Humano, superando sólo a otras seis entidades. El grado de marginación que registra es “Alto”, ocupando el lugar 12 del país. Solamente supera a: 5 estados en cuanto a la población de quince años o más con primaria terminada; Guerrero y Yucatán en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo y, 10 entidades en cuanto a población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.⁴² De los 57 municipios con que cuenta, 21 se encuentran en un grado de marginación alto, mientras que 11 de ellos sufren una situación aún más apremiante, sobre todo con respecto a pobreza alimentaria. Sin duda, este contexto, relacionado con la esperanza de vida, el nivel educativo, así como el promedio de recursos monetarios generados por cada persona durante un año, hace pensar que el futuro, no sólo inmediato, sino incluso a mediano plazo, es decir, por los menos durante el actual sexenio, es desalentador y con reducidas expectativas de desarrollo debido a la poca infraestructura existente.

En el aspecto meramente económico, la situación no es prometedora, por lo contrario, de acuerdo con el INEGI, Zacatecas es la economía 28 de la república. A partir de 1998 el PIB per cápita, que para ese año fue de 8,116 pesos, se ha incrementado de manera discontinua, pero a razón de unos 621 pesos por año, lo cual indica que al final del actual sexenio, si no interviene algún fenómeno extraordinario, el PIB per cápita podría ser

⁴² Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

de 14,211 pesos, cantidad insuficiente para alcanzar siquiera el salario mínimo.⁴³ El sector que más aporta al producto estatal es el agrícola, silvícola y pesquero, el cual, en 2003 representó el 25% del PIB, seguido por los servicios sociales, comunales y personales (18%), mientras que la industria manufacturera representó el 5%.⁴⁴ Entonces, la entidad continúa siendo eminentemente agrícola, incluso su “índice de desempeño macroeconómico” sólo es mayor que el de 6 estados, mientras que su “índice de desempeño en infraestructura” es superior al de 5,⁴⁵ lo cual permite visualizar el grado de afectación que se generará al campo zacatecano con la eliminación de aranceles a los productos agrícolas durante 2008.

La Población Económicamente Activa (PEA) es de 531,897 personas, a pesar de entrar en el rango de edad, es decir, mayores a doce años, un total de 996,158, lo cual hizo que Zacatecas, junto con Michoacán, tuvieran, según el INEGI, al finalizar el tercer trimestre del año anterior, el menor porcentaje de participación en la nación. Sin embargo, en el país el 2.9% de la PEA estaba desocupada; en Zacatecas, el 1.9, lo cual puede desprenderse, tanto de la baja participación de la población en la economía, como de la migración, factor trascendental que impide hacer estimaciones aproximadas sobre el desempleo abierto durante los próximos años, ya que la PEA disminuyó por lo menos hasta 2002, provocando una desviación estándar de aproximadamente 850 personas en relación a la variación del desempleo por año, por lo cual, lo más relevante para el futuro no es este

⁴³ Cálculos propios con cifras aproximadas debido a que las variables cambian dependiendo de la encuesta del INEGI que se revise, lo cual no provoca una alteración digna de resaltarse.

⁴⁴ Cifras del Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Zacatecas 2005-2010, p. 90.

⁴⁵ El *Índice de Desempeño Macroeconómico* es una medida síntesis que busca reflejar la posición de una entidad en relación al resto de las entidades federativas del país a partir del análisis de nueve variables que reflejan el comportamiento del contexto macroeconómico: índice de ventas netas al menudeo; gasto del sector público neto de obras públicas e inversión financiera por cada 1000 habitantes; valor de la producción de la industria de la construcción (inversión por cada 1000 habitantes); valor total de la producción de empresas constructoras (inversión por cada 1000 habitantes); Inversión física del sector público federal per cápita; ventas de camiones ligeros por cada 100 habitantes; gasto público estatal en obras públicas y acciones sociales per cápita; lugar por participación en las exportaciones y, posición por participación en las importaciones. Por su parte, El *Índice de Infraestructura* es una medida síntesis que busca reflejar la posición de una entidad en relación al resto de las entidades federativas del país a partir del análisis de siete variables que reflejan la infraestructura física y la provisión de servicios de apoyo en los que se desarrollan los sectores productivos: consumo medio de electricidad por usuario; infraestructura de autotransporte; vías férreas existentes por cada mil kilómetros cuadrados; movimiento de pasajeros por cada mil habitantes; infraestructura de comunicaciones; estaciones televisoras por cada millón de habitantes. Estas medidas fueron realizadas por: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, *La competitividad de los Estados Mexicanos*, México, 2004.

dato, sino que de permanecer las actuales circunstancias, las personas en edad de trabajar seguirán emigrando.

A nivel nacional, el 16.5% de la gente trabajaba en el sector primario a finales de septiembre de 2004; en el estado 36.5, aumentando su porcentaje con respecto a años anteriores, aunque en números reales puede no haberse incrementado, ya que entre 1998 y 2002 hubo un decremento de 3.5% de campesinos por año, el cual puede mantenerse para el futuro, aunque con leves recuperaciones como la de 2004. A pesar de que una mayor cantidad de población labora en el sector terciario tanto en el país como en el estado, es muy significativa la diferencia en el primario, por que representa una cantidad de más del doble en la entidad con respecto al país, indicando el grado de desarrollo, así como el contexto laboral zacatecano, donde el sector más productivo está viendo disminuido su personal y, seguramente, en los próximos años, continuará el mismo patrón.

Con respecto al nivel de ingreso mensual, en Zacatecas el 16% de los ocupados no recibió ingresos, doblando al porcentaje del país (8.8); dependiendo de la variación de la población económicamente activa en el futuro, puede haber un aumento o disminución del 2.4%, lo cual seguiría manteniendo la enorme diferencia con la media nacional. Las cifras invierten su proporción en el rubro de 3 a 5 salarios mínimos, en el que se encuentra un 17% de los asalariados en el país, cuando en la entidad son el 8.9%. Más aún, el 11.1% de los trabajadores mexicanos ganan más de 5 salarios mínimos; 5.8% de los zacatecanos, avizorándose una variación mínima (cerca de 0.6%) para los siguientes años, según sea la dinámica de la población en edad de trabajar.

La Tasa de Presión General del empleo generado en Zacatecas tuvo un incremento entre 1998 y 2000, aunque para 2002 disminuyó un poco, no obstante, la media anual fue alta: 4.2%, superando a la tasa de desempleo abierto. Esto quiere decir que hay un gran subempleo, agravándose si persiste la tendencia de una variación del 0.6% anual en promedio, es decir, que podría permanecer en un rango entre 3.6 y 4.8%. Asimismo, la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación es también muy elevada, reforzando la tendencia de la calidad del empleo existente. Entre 1998 y 2002 la media fue de 20.4%, con una variación anual de 3.23%, la cual, a decir verdad, de 2000 a 2004 fue positiva, es

decir, redujo la media, no obstante, las condiciones estructurales del empleo hacen prever que la tasa puede permanecer alta e incluso incrementar cuando los productos del campo queden inermes.

Las condiciones del empleo contrastan con la necesidad del mismo en las proyecciones hechas por el gobierno del estado. En ellas se avizora que la PEA se incrementará entre 2004 y 2010 en razón de unas 11,000 personas por año, y los empleos necesarios, no sólo para cubrir la nueva demanda, sino también la ya existente, serán 13,095 en promedio por año, proyectándose la necesidad de crear 91,664 empleos durante el actual sexenio (Véase Cuadro 5). No obstante, las cifras pueden variar drásticamente dependiendo del flujo migratorio, pues el patrón de la PEA actualmente no es de crecimiento; además, el movimiento migratorio puede no permanecer constante, es decir, con una emigración predominantemente masculina.

CUADRO 5: Proyección de la PEA y demanda de nuevos empleos en Zacatecas

AÑO	PEA	DEMANDA DE NUEVOS EMPLEOS
2004	508,525	12,120
2005	520,454	11,929
2006	532,203	11,749
2007	543,738	11,535
2008	555,054	11,316
2009	566,138	11,085
2010	576,985	21,931
2004-2010		91,664

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno del Estado de Zacatecas 2004-2010, con información de CONAPO, Proyecciones de PEA por Entidad Federativa 2000-2020, México, 2004.

3.5.1 EFECTOS DEL PLAN DE DESARROLLO

Dentro del sector agropecuario, el más importante en relación a su aportación al PIB, la agricultura es la rama que genera mayor valor. El frijol es el producto más dinámico, por lo cual Zacatecas es el principal productor nacional (32% de la producción en 2003), además de ocupar la mayor superficie sembrada en el estado. También emplean grandes extensiones las siembras de maíz, chile seco y avena forrajera. Existe una buena producción de frutas como guayaba, tuna, durazno y uva; asimismo, hay una producción aceptable de hortalizas: cebolla, ajo, tomatillo, zanahoria y jitomate. A excepción del frijol, la productividad, que no la producción, de los demás cultivos, está por debajo de la media nacional (Anexo, Tabla VII).⁴⁶

De los más importantes, de acuerdo a la extensión que ocupan, la avena forrajera es el cultivo más atrasado y con dificultad acortará la diferencia del rendimiento medio nacional (11.16 ton/ha), pues su media es de 6.74 toneladas por hectárea y con una posibilidad de variación para los próximos años de 3 toneladas, mientras que a nivel nacional la alteración es un poco más elevada (3.8 toneladas), es decir, las diferencias se mantendrían con lo que significa estar por debajo de unos niveles de productividad ya de por sí pobres: los nacionales. En cuanto al maíz y chile seco, puede pensarse que de no implementarse una política de financiamiento no habrá mayor rendimiento manteniéndose los niveles de productividad casi inalterados. Asimismo, a pesar de que existen integradoras de tuna y guayaba, prolifera el minifundismo, el cual continuará restando valor a la producción al no permitir una diferenciación en el mercado.

La inversión migrante es de vital importancia sobre todo para el desarrollo de las agroindustrias. Durante el año anterior se registraron 69 “intenciones” de negocio, lo cual representa un monto de 42.2 millones de dólares (mdd), que significaría la generación de 4,413 empleos, pero únicamente fueron autorizados, hasta el momento, 22 proyectos que suman una inversión de 12.9 mdd, existiendo la posibilidad de generar 782 empleos, además de consolidarse otros 4 proyectos que suman 22 empleos directos.⁴⁷ Esta

⁴⁶ Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Zacatecas 2005-2010, p. 93.

⁴⁷ Estos datos provienen de un informe obtenido de la Secretaría de Desarrollo Económico, sin embargo, como después se verá, las cifras no son del todo confiables.

información, además de toda aquella referente al aspecto productivo, no resulta tan alentadora para los próximos años si se está al tanto de que Zacatecas ocupa el lugar 24 nacional en el “índice de competitividad tecnológica”,⁴⁸ es decir, que la calidad administrativa, la disponibilidad de computadoras en los hogares y la especialización, además de la producción científica de la población, es deficiente, repercutiendo en el decremento de las posibilidades de existencia de cualquier negocio, por lo menos si no surge una estrategia que modifique el medio.

A pesar de que en el estado se encuentran instaladas empresas mineras, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Económico, de “reconocido” prestigio como Industrias Peñoles, Plata Panamericana y Minera Tayahua, además de que sigue siendo el principal productor mundial de plata y su yacimiento de zinc es el más importante de Latinoamérica, la minería contribuyó al PIB de 2003 en un 3.7%. La extracción, que es la fase productiva predominante, creando poco valor agregado y acarreando los mismos problemas del campo, es decir, altos costos en los insumos, se concentra, principalmente, en los municipios de Fresnillo y Sombrerete, por lo cual, el sector no recuperará su importancia en el mediano plazo de perdurar las circunstancias actuales, pues el valor de su producción es casi constante, con un posible aumento o disminución del 0.4%.

De 1998 a 2003 se registró una reducción considerable de empleos producidos por la minería: mientras que en el primer año de referencia había 9,138, para el segundo ya se habían perdido 6,138, quedando un total de 2,501 puestos de trabajo.⁴⁹ A pesar de que es variable el número de empleos dependiendo de la coyuntura, de seguir funcionando igual el

⁴⁸ El *Índice de Competitividad Tecnológica* es una medida síntesis que busca reflejar la posición de una entidad en relación al resto de las entidades federativas del país a partir del análisis de 13 variables que reflejan el comportamiento del contexto tecnológico: porcentaje de vivienda particulares que disponen de computadoras; establecimientos certificados con ISO-9000 por cada millón de habitantes; acumulado (1991-2001) de evaluación de certificación ISO-9000 de los establecimientos por cada millón de habitantes; matrícula de posgrado por cada 1000 habitantes; miembros de SNI, por cada 1000 habitantes; personal docente de educación nivel posgrado por cada 1000 habitantes; producción de artículos según el estado de residencia del autor por cada 1000 habitantes; patentes solicitadas por residencia del inventor por cada millón de habitantes; becas nacionales administradas; becas nacionales otorgadas; población escolar de doctorado por cada millón de habitantes; población escolar de maestría por cada millón de habitantes y población escolar de especialización por cada millón de habitantes. Realizado por: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, op. Cit.

⁴⁹ Cifras de la Encuesta Nacional de Empleo, STPS-INEGI, México, 2004.

sector, es complicado que siquiera se vuelvan a emplear el mismo número de trabajadores que en 1998. Más aún, a pesar de la inversión que pueda existir, el valor agregado se desarrolla en otra parte del país, “y el domicilio fiscal de las empresas se sitúa en el Distrito Federal, con implicaciones adversas en lo referente a las participaciones fiscales federales”.⁵⁰

En cuanto al crecimiento industrial, el nivel y la calidad no es lo esperado, ya que, por ejemplo, actualmente la industria maquiladora de exportación cuenta con 13 establecimientos, generando 8,462 empleos. Las principales empresas maquiladoras son Delphi Cableados, S.A. de C.V., dedicada a la fabricación de autopartes, la cual genera 4000 empleos y Aramark Uniforms Manufacturing de México, S.A. de C.V., con giro de confección de uniformes para hospitales, que emplea 1,319 personas. Además, dentro de los proyectos de inversión apoyados en 2004, sólo 3 de ellos representan un verdadero impacto laboral: el Grupo Profezac, S.A. de C.V., en materia de construcción generará 1,100 empleos directos; Infospan, empresa del sector servicios, promete 3,000 empleos, mientras Jesús María Jeans, S.A. de C.V., en la industria textil, prevé la creación de 500 puestos de trabajo. Todos estos proyectos deben verse con reserva y esperar que el impacto sea el estimado.

El número de empleos generados por esta rama no varió mucho entre 1998 y 2003, lo cual muestra una tendencia en la que no se modificarán sustancialmente las circunstancias actuales, es decir, una media de 5,031 empleos cada año, con una variación de 737 empleos que sigue mostrando el poco impacto que las maquiladoras tienen en la entidad. Las remuneraciones son igualmente insuficientes, teniendo un decremento a partir de 2001 y siendo, en promedio, apenas un poco más de tres salarios de 1998, es decir, unos 3,168 pesos al mes. Las expectativas de incremento salarial no son alentadoras debido a que el mayor nivel se tuvo hace cuatro años, por lo que la desviación estándar anual hasta 2003 fue de 4,645.2 pesos, la cual, aunque fuera positiva cada año no significaría un buen salario.⁵¹ Asimismo, el PIB de las maquiladoras no es significativo (el 4.7% del PIB estatal

⁵⁰ Plan Estatal de Desarrollo Del Gobierno de Zacatecas 2005-2010, p. 102.

⁵¹ Cálculos propios con información del INEGI, Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación.

en 2003), y debido a la situación del comercio mundial, poco podrá incrementarse y difícilmente representará más del 5% debido al decremento que sufrió en los últimos años.

3.5.1.1 SITUACIÓN TURÍSTICA, SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y DEPENDENCIA DE PARTICIPACIONES FEDERALES

A pesar de que la infraestructura hotelera se incrementó durante el último sexenio, los resultados no resultaron lo que se esperaba. El número de cuartos aumentó en algo más de seiscientos, pero el empleo y el arribo de turistas decreció: “a) la ocupación promedio anual cayó de 45 a 40%; b) el empleo en el sector disminuyó drásticamente, al pasar de 6,483, en 1998, a 3,379 en 2002, y c) la derrama económica en el sector, medida a precios constantes de 2002, aunque creció entre 1998 y 2003, acusa un ligero declive a partir de 2001”.⁵² La generación de riqueza a través del turismo parece que será, al menos durante un par de años, tan insignificante como la de las maquiladoras, es decir, es poco probable que supere el 5% del PIB estatal, no obstante, puede suceder, aunque a más largo plazo.

En lo que respecta al trabajo realizado para reducir y agilizar trámites, además de corregir la estructura de la administración pública y, a su vez, modernizarla, los resultados indican un lastre que de no ser modificado seguirá haciendo improductiva la estrategia de desarrollo, así como persistirá inhibido el atractivo de Zacatecas para ser lugar susceptible de inversiones. “Tres datos resultan particularmente reveladores: a) de cada 17 pesos recibidos de la federación, apenas se invierte uno (cuarto nivel más oneroso del país); b) en eficiencia para resolver trámites empresariales, ocupa el lugar 23, con 43%, y c) el promedio de días para abrir un negocio es de 84, lo que representa, junto con Coahuila, el segundo a nivel nacional más alto”.⁵³

Entre los años 2001 y 2003 el gasto operativo de la administración pública zacatecana se incrementó de tal manera que de los ingresos totales (federales y estatales) sólo quedó disponible el 8% para la generación de infraestructura y la promoción del desarrollo económico. Además, sólo el 4.1% de los ingresos fueron propios, lo cual hace que Zacatecas esté por debajo de la media nacional casi al 3 por 1, significando que el

⁵² Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Zacatecas, p. 101.

⁵³ Ibid., p. 117.

gobierno no cuenta con recursos suficientes para financiar el desarrollo; tampoco lo hará en el futuro cercano, ya que la recaudación fiscal es insuficiente y las grandes empresas tienen su domicilio en otras partes, por lo que la estrategia debe cambiar, de lo contrario, se seguirá agrandando el círculo vicioso existente donde hay numerosos trámites, provocando poca inversión que hace aumentar los impuestos para las pocas empresas.

3.5.1.2 LA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Según el diario *El Universal*, el gobierno del estado puso en marcha una política de atracción de inversiones en la que se da prioridad a las realizadas en sectores como el agropecuario, el turismo y la minería, incluso otorgando incentivos fiscales.⁵⁴ La realidad es que Zacatecas es el lugar 29 en atracción de inversión extranjera en el país, pues en la década que va de 1994 a 2004, sólo fueron invertidos 99.5 millones de dólares, cifra que en gran parte de los estados se supera anualmente. Además, la mayoría del capital invertido está concentrado en el sector maquilador y, entre éste y algún otro, sólo significaron, para septiembre de 2004, 24 empresas con participación de capital extranjero en todo el estado.

Entre otras inversiones, una de “envergadura” fue la de Wal-Mart de México, un ejemplo de un tipo de inversión que no sienta las bases para el desarrollo y ni siquiera implica la creación de una gran cantidad de empleos, ni mucho menos buenas remuneraciones. La atracción de inversiones no es tan “selectiva” como se dice y, en cierta medida se entiende por el contexto en el que se encuentra la entidad, es decir, no puede haber muchos filtros para seleccionarlas si lo que se necesita es crear empleos de manera urgente. De hecho, existen tres proyectos registrados por SEDEZAC el año pasado donde participa capital estadounidense. Dos de ellos pertenecen a la empresa Auto Zone de México S. de R.L. de C.V., en los cuales se planea crear 50 empleos; el otro es de Infospan Inc., que proyecta la creación de 3,000 empleos.

Las condiciones de los sectores productivos y de la PEA, hacen pensar que las inversiones difícilmente se incrementarán en los próximos años, ya que éstas, *ceteris paribus*, crecerán en un promedio de 5 millones de dólares anuales de acuerdo a lo

⁵⁴ Samuel García, “El Observador: Los riesgos de no hacer nada”, *El Universal*, México, 26 de enero de 2005.

registrado en años recientes, lo cual es insuficiente para retener a la población que prefiere emigrar y, quién sabe qué suceda cuando el sector agrícola, actualmente el más productivo, sea menos competitivo ante el entorno económico de libre mercado. Tal vez puede ser un ambiente propicio para el arribo de maquiladoras en busca de mano de obra barata, pero lo más seguro es que esto provoque el crecimiento en los índices migratorios; sobre todo si la inversión extranjera, en franca reducción, se mantuviera en 9 mdd como media anual,⁵⁵ lo cual se conjugaría con la poca competitividad de Zacatecas en materia de infraestructura, mano de obra y desregulación administrativa.

3.5.1.3 LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA: RESULTADOS DE ALGUNOS PROGRAMAS

La administración pública estatal no está interconectada para hacer eficientes los procesos que den cauce a las políticas contra el desempleo. La Secretaría de Planeación y Desarrollo (SEPLADER) no cumple su función de vínculo entre las diferentes esferas de gobierno. Tampoco está al tanto de la mecánica de operación de los programas de las diferentes secretarías, únicamente se limita a recibir los resultados, lo cual impide la retroalimentación necesaria para modificar las estrategias. De permanecer su funcionamiento intacto, será muy complicado para la actual administración actuar con eficacia para conseguir soluciones de fondo y sentar las bases para el futuro desarrollo, pues SEPLADER seguirá siendo el eje que permite el incumplimiento de los objetivos estipulados en los planes de desarrollo.

La Secretaría de Desarrollo Agropecuario y la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDEZAC) no han sido capaces de detonar la creación de empleos aprovechando la cultura agrícola del estado, tal vez se debe a la confusión entre las obligaciones específicas de cada una, sobre todo, en los proyectos agroindustriales; de ser así, esto seguirá provocando el abandono del campo y la consecuente migración. Además, otra de las funciones incumplidas de SEDEZAC, también sigue siendo uno de los lastres más pesados para la creación de empleos: la inexistente desregulación administrativa que permita el fácil

⁵⁵ Cifra que es muy benevolente, pues resulta de promediar los cerca de 90 millones de dólares que recibió el estado como inversión extranjera entre los años 1994-2004, ya que en los más recientes, este tipo de inversión se redujo drásticamente.

establecimiento de empresas y con bajo costo, factor que continuará obstruyendo la inversión de no sufrir algún cambio.

En cuanto a los resultados reportados por las secretarías acerca de los programas para apoyar proyectos productivos, incentivar sectores y crear empleos, la realidad es que éstos no están a disposición de la ciudadanía. La información permanece reservada para el análisis al interior del gobierno, incluso existe la posibilidad de que muchos de ellos no operen, o por lo menos, no tengan indicadores de desempeño para llevar un control que los modifique. Tal es el caso del Programa de Mejora Regulatoria, que de estar en marcha, los resultados dicen que el control es deficiente por que no ha sido modificado. En el mismo caso se encuentran los programas Capacitación al Comercio Interior, Apoyo al Desarrollo Económico, Desarrollo y Consolidación de Proyectos Mineros y Fomento a las Artesanías. Se puede pensar que para el futuro inmediato no se van a apuntalar las políticas sectoriales, pues no se han hecho públicos resultados contundentes; asimismo, no parece que se de importancia a la minería, ni tampoco se disminuyen los trámites para instalar un negocio, lo cual, da la pauta para inferir que en el mediano plazo las condiciones de los diferentes sectores, pero principalmente, de la industria, permanecerán inalteradas.

Los programas más atendidos y ponderados son los del Servicio Estatal de Empleo (SEE) y el Fondo Plata Zacatecas. De septiembre a diciembre de 2004, bajo el Sistema de Capacitación para el Trabajo, el SEE, reportó la realización de 80 cursos, otorgándose 1,790 becas. En el Programa de Colocación de Trabajadores, durante el mismo periodo, se atendieron 2,343 solicitantes de trabajo, sin embargo, sólo el 35.9% se colocaron. Fueron muy pocas las vacantes detectadas (980), lo cual permite deducir que los resultados seguirán siendo magros si el programa persiste separado de las estrategias de “creación” de empleo. Dentro del Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de Empleo, se entregaron apoyos de 1,900 pesos c/u a 905 buscadores, mientras que 51 proyectos se promovieron bajo el Programa Proyectos de Inversión Productiva, beneficiando a 118 personas, número que no se incrementará en demasía si el programa continúa tan centralizado como hasta ahora, aplicándose, en su mayoría, en la capital del estado.

Respecto al Fondo Plata, los resultados hasta el mes de abril de 2005, indican que de 1,813 créditos otorgados, sólo 132 (7.2%) están ubicados en municipios dentro de un grado de marginación muy alto, según la clasificación contenida dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010. 1,510 de ellos fueron otorgados para fortalecer empresas ya constituidas; los 303 restantes se destinaron a empresas de nueva creación. La mayor parte de los proyectos se encontraban dentro del comercio, mientras que, a pesar de haber más proyectos registrados en la industria respecto al sector servicios, el monto destinado al crédito en este último es mayor. Lo cual indica que de continuar el mismo funcionamiento del Fondo respecto a los criterios para otorgar créditos, pero, sobre todo, en la promoción del desarrollo, su impacto seguirá siendo mínimo, con un alto grado de centralización, así como pocas probabilidades de ayudar a la vinculación de los sectores productivos locales.

El Sistema Estatal de Fondos de Financiamiento, donde se engloban los resultados del Fondo Plata, más otros fondos existentes en los municipios que ya están siendo concentrados por el primero, en los cuales intervienen recursos de gobierno del estado, FONAES, municipios y de la Secretaría de Economía a través del FIDECAP, otorgó hasta el mes de abril del año en curso 2,454 créditos, es decir, los ya mencionados del Fondo Plata más otros 641; sin embargo, sólo el 6.5% de ellos estuvo destinado dentro de los municipios más pobres, de los cuales, varios no recibieron un solo crédito. El monto total otorgado al comercio alcanza casi el 50 %, mientras que lo cedido al sector servicios y a la industria sigue el mismo patrón mencionado en el Fondo Plata, es decir, más proyectos industriales que de servicios, pero un menor monto. Bajo este mismo sistema, el desarrollo regional no va a ser logrado ni siquiera en el largo plazo, además de verse bloqueado el financiamiento otorgado por el gobierno federal, pues este se concentra en capitalizar a los Fondos estatales existentes, los cuales, continúan equivocando su estrategia.

3.6 MIGRACIÓN: SALIDA NATURAL DEL DESEMPLEO

Emigrar es una solución que los zacatecanos toman para buscar nuevas expectativas de vida. No sólo es internacional, también existe un gran número de nacidos en el estado viviendo en alguna otra entidad federativa. De acuerdo a la SEDEZAC, el total equivale al 40% de la población que ha permanecido, mientras que los principales estados receptores

de zacatecanos son Jalisco y Chihuahua. Asimismo, entre 1995 y 2000, poco más de 65 mil salieron a vivir al extranjero, representando el 5% de la población. Es así que al finalizar ese lustro, el saldo neto migratorio fue negativo, es decir, salieron más personas del estado que las que llegaron en una proporción de 1.1%.

En lo que se refiere al proceso migratorio con Estados Unidos, Zacatecas es el estado con mayor intensidad migratoria respecto a su población total. De los 306,882 hogares existentes en 2000, el 13% fueron receptores de remesas, mientras que en Michoacán, entidad que le sigue, el 11%.⁵⁶ Es tal la intensidad migratoria, que hay varias zonas que sufren un despoblamiento constante. “Podemos estimar que alrededor de 2.1 millones de residentes en Estados Unidos son de ascendencia Zacatecana, y si tomamos en cuenta que Zacatecas contabiliza una población actual cerca de 1.4 millones, entonces podemos plantear que hay más zacatecanos viviendo en Estados Unidos que en Zacatecas”.⁵⁷ De persistir el mismo patrón, el abandono de la región con más intensidad migratoria puede ser tal que afecte procesos productivos que se planean a corto plazo, como los es la industrialización del mezcal.

Se refuerza el escenario del despoblamiento si se observa que a diferencia de lo ocurrido en otras entidades, en Zacatecas se agudizó. De acuerdo a Delgado Wise, los hogares con al menos un migrante se incrementaron, de representar el 21.6% entre 1990 y 1995, a 23.3% entre 1995 y 2000.⁵⁸ Así, el total de migrantes a Estados Unidos en la década pasada fue de 159,555, es decir, 17,728 en promedio anual. A esto contribuyó el aumento de la migración femenina, la cual equivale a una tasa de 1.9% respecto de la población total del estado, representando el primer lugar nacional. Incluso la gobernadora Amalia García, hizo una declaración al respecto: “Antes pedían permiso a sus maridos, pero a fuerza de estar tanto tiempo solas se vuelven independientes y ahora emigran por ellas mismas. Comienzan a despoblarse algunas zonas”.⁵⁹

⁵⁶ Conapo, Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000.

⁵⁷ Delgado Wise, Raúl, Humberto Márquez Covarrubias y Héctor Rodríguez Ramírez, *Despoblamiento, Organizaciones Transnacionales y Desarrollo Regional: El caso de la zona de alta migración zacatecana*, Ensayo sin editorial hasta el día de la consulta, 2004, p. 9.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁹ Diario *La Crónica*, México, 25 de abril de 2005, p. 13.

La zona de alta migración está compuesta por 31 municipios de los 57 existentes; sin embargo, sólo representa el 39.1% de la población estatal, lo cual es comprensible si se toma en cuenta que 57% de su población habita en comunidades menores a 2,500 personas, es decir, rurales, incluso, 12 municipios lo son totalmente. En lo que respecta al número de asalariados, estos sólo representan el 18.5% de la PEA, convirtiendo a la región en el mercado laboral formal más reducido del país.⁶⁰ Además, considerando a la PEA que no trabajó o lo hizo por menos de 32 horas semanales, la zona es también el nivel más alto de subempleo en el país (27.37%). El promedio de edad para emigrar se redujo de 32 años en 1992 a 19.7 en la actualidad.

Otra reducción se registró en la producción agrícola, la cual en 2000 representó el 29.3% del valor total generado en la entidad, dato que al ser comparado con el informado en 1990, significa un decremento de 22.6% a precios constantes. Los cultivos que señalaron una mayor pérdida en su valor productivo fueron el maíz y frijol. La única fortaleza de la zona, respecto al resto de la entidad, fue la producción pecuaria, la cual representó el 47.4% del valor total del estado en 2000, pero no escapó al decremento productivo de la región, es decir, una caída de 22.6% en el valor respecto a 1990, además de no representar una fuente de empleo de calidad al ser ganadería de carácter extensivo.⁶¹ A pesar del atraso, incluso educativo, los niveles de bienestar son más altos que en otras regiones del estado, lo cual es explicado por el influjo de las remesas. Sin embargo, de seguir la misma tendencia, el despoblamiento de la región hará que Zacatecas pierda algunas de sus ventajas competitivas, como lo son el potencial para producir frijol, además de la cadena del mezcal.

Las remesas destinadas a Zacatecas repercuten en mayor magnitud que en los demás estados, pues en proporción al PIB, representan el 7.5%, mientras que para Michoacán, segundo estado en la lista, son el 6.7%. El mismo patrón continúa en dólares per cápita provenientes de las remesas: 340 en Zacatecas; 302 en Michoacán. En cuanto a su peso específico en los hogares, los resultados más altos también los registra el estado: el 13% de los hogares son receptores de remesas; éstas representan el 61.9% del ingreso total por familia; 61.5% de los hogares las tienen como principal fuente de ingresos y, 34.8% de

⁶⁰ Delgado Wise, Ibid., p. 16.

⁶¹ Datos tomados de Delgado Wise, Raúl, Ibid., p. 19.

ellos depende exclusivamente de éstas. Sin embargo, no se ha sabido hacer buen uso de estos recursos, incluso, el director del Instituto Estatal de Migración, Fernando Robledo, “resaltó que el 90% de las remesas que las familias zacatecanas reciben son utilizadas para cubrir gastos primarios como alimentación, vestido, salud y educación (...) sólo el seis por ciento de esos recursos son aplicados en inversión productiva para generar empleo”.⁶²

Los indicadores relacionados con la migración se incrementaron en los últimos años, lo cual indica un patrón que puede cambiar de acuerdo con la coyuntura; sin embargo, Zacatecas, estado agrícola, parece que seguirá siendo abandonado y con ello sus actividades productivas; más aún con la próxima apertura comercial en todos los productos agrícolas. Esto trae un panorama desolador en el cual, el patrón migratorio antes circular, es decir, donde existía el retorno de los migrantes, de a poco se transforma en permanente, emigrando familias enteras. Si a esto se le aúna que hasta ahora no se supo vincular el potencial del mercado local con el migrante, se deduce que se corre el riesgo de borrar permanentemente los lazos con aquellos zacatecanos que se quedaron ya a radicar en Estados Unidos, lo cual puede ocasionar que incluso las remesas, en el largo plazo, puedan irse reduciendo.

3.7 RESULTADOS DEL TRABAJO DE LA ASOCIACIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE ZACATECAS (ADELZAC)

El número de municipios que se vincularon, en un principio, al proyecto de la ADELZAC, es decir, los 11 iniciales (Fresnillo, Zacatecas, Calera, Villa de Cos, Morelos, Enrique Estrada, Guadalupe, Huanusco, Juchipila, Jerez y Vetagrande, además del municipio jalisciense de Huejucar), se incrementaron en 2004 a un total de 25. Es de esperarse que antes de terminar la actual administración del estado se haya incorporado la totalidad, es decir, los 57 municipios existentes, de lo contrario, los trabajos de la ADELZAC se mantendrán circunscritos a zonas geográficas específicas, limitando no sólo su accionar, sino también los resultados de los proyectos ya realizados al no existir vínculos que puedan crear cadenas productivas en regiones más vastas.

⁶² Diario *Página 24*, Zacatecas, México, 29 de diciembre de 2004, p. 4.

La “ADELZAC localiza las oportunidades de créditos y apoyos al campo que son patrocinados por diferentes agencias, para luego ofrecerlos a los productores de la región (...) les solicita que ellos se hagan cargo del proyecto y a cambio los apoya técnicamente para que éste sea aprobado por las autoridades correspondientes”.⁶³ Su funcionamiento se ha enfocado en dos vertientes: la capacitación de funcionarios en las áreas de desarrollo económico y demás miembros del ayuntamiento, además de la colocación de créditos ofrecidos por dependencias de gobierno tanto estatal como federal, así como organismos internacionales, los cuales son transferidos hacia asociaciones rurales de productores. De seguir cumpliendo cabalmente estos dos servicios, la Agencia sin duda repercutirá en el desarrollo regional, pero más importante aún puede ser el ejemplo de participación que posiblemente sea absorbido por grupos con ideas y proyectos concretos para mejorar las condiciones de vida en Zacatecas.

En 2003, la ADELZAC, en coordinación, entre otras instancias, con el ayuntamiento de Fresnillo, gestionó la autorización de una construcción que fuera especial para la extracción de miel, esto provocó que la Sociedad Apícola se consolidara con la realización de un proceso productivo dentro de las normas internacionales de calidad, permitiendo la posibilidad de incursionar en el mercado de Estados Unidos y Europa. El año pasado, el inventario de colmenas ascendió a 2,500, pudiendo ser producidas 150 toneladas de miel al año; datos importantes tomando en cuenta que el inventario apícola se había reducido a partir de 1998 tras el arribo de abejas africanas. “Las perspectivas a corto plazo son las de continuar con la recuperación de colmenas para aprovechar el potencial productivo de la región, favoreciendo el desarrollo económico y la generación de empleos”.⁶⁴

Tal vez el proyecto más importante que actualmente apoya la ADELZAC es la creación del Centro de Vinculación Empresarial para el Mezcal en Zacatecas (CEVIEMZAC), que junto con la Secretaría de Desarrollo Económico y la Universidad Autónoma de Chapingo-CRUCEN, ha venido diseñando a partir de 2003 para que se

⁶³ Cabrero, Enrique (coordinador), *Premio Gobierno y Gestión Local*, México, CIDE, 2003, p. 159.

⁶⁴ Gallardo Delgado Simón, “Sociedad Apícola”, *Blanco 2004*, México, Número 3, marzo de 2004, p. 9.

constituya en un organismo que ofrezca a los miembros de la cadena agave-mezcal, la búsqueda de financiamiento para la obtención de la tecnología que mejore el proceso productivo, así como contribuir a la certificación de calidad conforme a los lineamientos del Consejo Mexicano Regulador de la Calidad del Mezcal A. C. (COMERCAM); ofrecer programas de capacitación continua; programas de consultoría, innovación y desarrollo tecnológico, además de la realización de estudios de mercado.

La importancia del proyecto radica en que, actualmente, “Zacatecas es uno de los estados que cuentan con denominación de origen del mezcal, en sus dos regiones productoras, agrupando a siete municipios: Teúl de González, García de la Cadena, Juchipila, Nochistlán, Moyahua, Pinos y Villa Hidalgo”.⁶⁵ Lo anterior podría detonar la creación de empleos a lo largo de la cadena, es decir, desde la producción de agave y el procesamiento de mezcal, hasta el embotellamiento, diseño, elaboración y colocación de etiquetas, significando una variedad de ocupaciones en distintas áreas profesionales, así como siendo un proyecto que podría proyectar internacionalmente a la región.

Otros proyectos reportados por la misma ADELZAC, los cuales están siendo llevados a cabo, son: Ecoturismo, con 15 empleos generados en Santa Mónica, Guadalupe, Zacatecas; lavado y envasado de zanahoria, 40 toneladas por año, 10 empleos, La Cocinera, Gpe. Zac.; invernadero para producción de plántula de chile, 2700 charolas por producción, 5 empleos, Rancho 6 Hermanos, Zacatecas Zac.; Centro Evaluador en Competencia Laboral, proyecto en proceso, 30 empleos generados, entre otros. Estos proyectos, en su mayoría pequeños, no tienen un gran impacto en la creación de empleo, pero tienen la posibilidad de generarlo indirectamente si la Agencia de Desarrollo intenta vincularlos unos con otros para evitar que su duración sea breve y sin consecuencias.

⁶⁵ Gómez Rodríguez, Angélica, “Centro de Vinculación Empresarial para el Mezcal en Zacatecas: tradición, calidad y valor”, *Blanco 2004*, México, Número 4, noviembre de 2004, p. 12.

CAPÍTULO IV

4.1 PROPUESTAS EN TORNO A LA MEJORA DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LOS RUBROS RELATIVOS AL EMPLEO DENTRO DE LA PLANEACIÓN NACIONAL: EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA

Los dos aspectos más importantes son: en primer lugar, el relativo a los elementos que determinan las condiciones del empleo, es decir, el grado de capacitación, los niveles de las remuneraciones, la distribución de las mismas y, la relación entre preparación profesional y empleo; en segundo, las variables que determinan el grado de competitividad empresarial, es decir, la desregulación administrativa, así como la creación de infraestructura. Ambos aspectos, muy generales, se involucran con propuestas más precisas vertidas posteriormente, buscando lograr un vínculo de ideas que pudieran funcionar de manera sistémica interrelacionando los diferentes ámbitos del quehacer gubernamental para incrementar la ocupación.

Debe comenzarse con la pregunta: ¿La población alfabetizada está realmente preparada para insertarse en la competitividad del mercado? Este cuestionamiento es fundamental para comprender algo muy grave: no sólo el sistema educativo es incapaz de cubrir a toda la población, sino que, antes que nada, el nivel de enseñanza es muy bajo, lo suficiente para no lograr avanzar hacia el desarrollo económico. Se tiene que revisar el esquema educativo, permitiendo una mayor independencia de los contenidos regionales (y no sólo administrativa) desde la educación básica, pues a partir de las necesidades propias de las diferentes entidades, pueden surgir áreas del conocimiento indispensables para el desarrollo de la población en función de las circunstancias en que ésta se desenvuelve de manera cotidiana, funcionando con base en una estructura de materias a nivel federal, pero con la flexibilidad de incorporar, dentro de ellas, contenidos locales que permitan a los niños comprender, desde esa etapa, cuáles son las principales características de su estado.

La educación media superior, así como la superior, constituyen el eslabón que determina las posibilidades (entre muchas otras variables en otros ámbitos) que va a tener un egresado de licenciatura para obtener empleo. Es común que proliferen carreras de ingeniería industrial, electromecánica, finanzas o administración de empresas en entidades con un escaso desarrollo industrial y tecnológico, mientras que otras licenciaturas como

veterinaria, ingeniería en agronomía, escuelas de minas, entre otras, que pudieran adaptarse perfectamente al mercado laboral local, tienen un bajo nivel académico y un escaso vínculo con los proyectos gubernamentales y, principalmente, privados, permaneciendo desconectada la oferta laboral respecto a las características con las que la población demandante de empleo sale preparada de la universidad. Es por ello que, el desempleo entre la gente con un nivel de educación media superior y superior ha crecido, pues la idea del desarrollo y la tecnología proliferó ante la promoción del libre comercio, aún sin contar con zonas altamente desarrolladas y con una gran desigualdad regional de por medio.

Los planes de estudio en las universidades también deben ser adaptados de acuerdo con el contexto en el que son aplicados. No pueden seguirse enseñando conocimientos desfasados con la realidad, sobre todo, en carreras vinculadas con el desarrollo de tecnología. El gobierno federal debe impulsar una política de interacción entre los gobiernos estatales, las universidades y tecnológicos, por lo menos aquellos de origen público y dependientes de la Secretaría de Educación Pública, para lograr concretar proyectos de desarrollo que logren vincularse con las políticas de atracción de inversiones, además de insertarse dentro de la mecánica de los mercados locales y los proyectos productivos en marcha. Esto permitiría que se iniciara, junto con otros elementos, la modificación del patrón actual en el que numerosos universitarios, una vez titulados, no ejercen y ejecutan un empleo no profesional y mal remunerado.

Para conseguir resultados positivos en la propuesta anterior, es necesario que una vez analizado el contexto en el que se desenvuelve una universidad y/o tecnológico, identificando las necesidades profesionales en la población del estado que se trate, además de las flaquezas en la infraestructura existente y, posteriormente, realizando las adiciones a los planes de estudio, así como creando carreras necesarias para el impulso del mercado interno, aunque sin eliminar las existentes en las áreas de ciencias sociales y humanas por servir éstas de conciencia crítica, se llevaran a cabo cursos de orientación vocacional supervisados en las escuelas preparatorias para evitar la saturación de carreras con poca demanda laboral debido a la sobre oferta de egresados, logrando así, fortalecer las nuevas carreras existentes y, finalmente, vinculando los proyectos y la infraestructura con la

inversión y el capital humano. Esto podría relacionarse con una estrategia de atracción de inversiones, tanto nacional como extranjera, diferentes a las que actualmente proliferan, es decir, consiguiendo atraer capitales que desarrollen tecnología, pero a través de la persuasión y no de la restricción, principalmente en el contexto del TLCAN.

Con objeto de obtener un mayor grado de competitividad y ocasionar que las inversiones sean estables, afectando positivamente el nivel de empleo, además de la mejora en la capacitación laboral, es necesario lograr el balance entre los recursos públicos fundamentales para la acción gubernamental, y la necesidad de la instalación de empresas nuevas. A partir de esa ponderación que debe realizarse en cada entidad federativa, es como debe coordinarse el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), ya que al existir grandes diferencias en los presupuestos estatales, la desregulación administrativa se ha visto mermada, lográndose resultados nimios, siendo los propios gobiernos de los estados y municipios quienes hacen engorrosos los trámites para abrir nuevos negocios con el afán de obtener recursos extra.

La desregulación debe constituirse en una política de estado, por lo menos en cuanto a su aplicación a empresas de origen nacional. Por ello, tendrían que crearse órganos al interior de las secretarías de economía de cada entidad que pudieran evaluar cuántos puestos de trabajo se pierden anualmente debido a la excesiva carga de trámites, así como estudiar los principales tipos de inversión que se intentan realizar y los trámites que frecuentemente las detienen, para que, a partir de la identificación de estos, se pueda afectar también a las intenciones de inversión, otorgando una mayor facilidad vía la reducción de trámites, fundamentalmente, a las inversiones prioritarias, pero sin aplicar una política rígida que inhiba otra clase de inversiones, las cuales pudieran diversificar o hacer más competitivo el mercado, es decir, los gobiernos también deben evitar las políticas de restricción de inversiones en rubros donde creen que hay saturación, como lo podrían ser restaurantes, bares, billares, centros nocturnos, entre otros.

Es necesario que los gobiernos estatales compartan sus experiencias entre sí, pues no es posible llevar a cabo el mismo nivel de desregulación en las diferentes entidades,

tanto por los recursos obtenidos a través de este proceso, así como por el acaparamiento de inversiones que podría ocurrir en regiones que cuentan con una mejor infraestructura, además de recursos naturales y capital humano, es decir, las grandes ciudades industriales del país y sus zonas aledañas. Por ello, las secretarías de Economía (SE) y Hacienda (SHCP) deberían realizar, en conjunción, reuniones periódicas con los órganos estatales especializados, a fin de conseguir una participación nacional para lograr coordinar los procesos desregulatorios, la inversión y, como fin último, la creación de empleos, a partir de la disposición con que cuenten los gobiernos estatales más desarrollados, permitiendo que aquellos más atrasados se inserten en la dinámica de las zonas nacionales más innovadoras y avanzadas.

A partir de los acuerdos obtenidos en las reuniones, los gobiernos de los estados podrían incorporar las técnicas que algunos otros ya han aplicado, logrando disminuir los costos, así como el tiempo de espera para poner una empresa. Sin embargo, el aspecto más importante, será lograr que el SARE homogenice los principales mecanismos para obtener los resultados deseados, es decir, que se establezcan centros de ventanillas únicas donde se puedan realizar todos los trámites a partir de la existencia de formatos que contengan, de manera sintética y clara, cada una de las modalidades de negocio y empresa registradas, aunque, evitando imponer el mismo sistema en cada uno de los municipios del país para proteger sus intereses ambientales, presupuestales y laborales. Para ello se requiere la instalación de los centros como lugares no sólo de servicios, sino también de promoción en relación a las oportunidades para invertir a partir de los costos, velocidad en la ejecución de cada procedimiento y, sobre todo, saturación existente en cada giro.

Asimismo, se necesita de la implementación de una red nacional con la cual se registre el desarrollo y modificación de procedimientos en cada estación del SARE, permitiendo la coordinación de las tres esferas de gobierno para evitar un trabajo separado que vaya a duplicar el proceso y confunda a los micro, pequeños y medianos empresarios. Esto facilitaría monitorear el estado y la periodicidad de la realización de ciertos procesos en diferentes regiones del territorio nacional para poder modificar la táctica en la desregulación a partir de los resultados recabados en cada uno de los centros. También

haría posible el resumen y claridad de la información que sea presentada a la población en condiciones de participar dentro de alguno de los sectores productivos. Los recursos provendrían de los asignados a los programas de desregulación en cada uno de los ayuntamientos, gobiernos de los estados, así como de los que están siendo aplicados por el gobierno federal dentro del SARE, responsabilizando a las secretarías de economía de cada estado por la manera en que se ejerzan dentro del sistema nacional que sería creado.

4.2 IDEAS SOBRE COORDINACIÓN Y MODIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

El Gobierno de la República es uno de los elementos vitales dentro de la problemática del empleo por que fue partícipe en la modificación de las condiciones estratégicas para la rectificación del modelo económico, lo cual, acentuó o, en su caso, diluyó algunas variables que venían estando en focos rojos. En la primera circunstancia está la desigualdad social y económica; en la segunda, el déficit público. Respecto a la primera, las políticas se focalizaron para atender a grupos vulnerables, entre otros rubros, en la capacitación y apoyo para generar empleos; sin embargo, la estrategia ha fallado, por lo cual deben analizarse nuevamente los objetivos, ya que las políticas son inconsistentes desde su concepción misma, pues la idea de evitar el malgasto de recursos, además del aprovechamiento de los mismos por personas que no cumplen con el perfil de la población objetivo en cada programa de desarrollo, fragmenta aún más las responsabilidades, haciendo más compleja la coordinación administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene que ser revisada con el objeto de esgrimir con claridad en qué dependencia recae la obligación de atacar integralmente el desempleo, pues la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), actualmente, sólo tiene la obligación de promover la ocupación unificando la demanda y oferta de empleo, alejándose de las situaciones estructurales que causan el problema. Así, en este vacío creado entre la instancia que negocia con los trabajadores de los distintos sectores (la STPS) y la que maneja los principales programas para incentivar el desarrollo económico (la Secretaría de Economía) y, con ello, el empleo, se generó la imposibilidad de construir una política integral que permitiera la adecuación en las aplicaciones programáticas regionales con base en principios sólidos, es decir, se cerró el camino a la

gestión que es necesaria para monitorear las necesidades propias de un lugar con base en los deseos y expectativas que los residentes tienen de sí mismos, y así poder llegar a proyectos que fueran viables no sólo económicamente, sino en su carácter político y social.

Los programas de las secretarías encargadas de combatir el desempleo, también deben ser analizados a la luz de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para rectificar hasta dónde deben llegar los límites cualitativos de su aplicación, y a partir de esto, asignarlos a la tutela de la dependencia que, de acuerdo a su objetivo y funciones sustantivas, le corresponde, pues los programas de la Secretaría de Economía, aunados a los que opera la Secretaría de Desarrollo Social en el mismo rubro, no han sido completamente diferenciados en cuanto a su población objetivo, lo mismo ocurre respecto al Programa de Inversión Productiva a cargo de la STPS. La manera de ser sujeto a la aplicación de un programa está basada en eufemismos y circunloquios, es decir, en algunos se menciona que la población con derecho a algún programa deber ser de carácter “rural” y en “condiciones de pobreza”, en otros, estar en “desventaja económica” o vivir en “zonas marginadas”.

La idea de la focalización también tiene que ser transformada y matizada para que no siga siendo vista desde la implementación de los recursos, sino sobre todo, a partir de las características políticas, sociales, culturales e, incluso, físicas de las comunidades en las cuales se aplican de manera prioritaria los programas. Además, debe ser más flexible en cuanto a los sujetos con derecho a solicitar los recursos, pues su actual rigidez en los requisitos para acceder a los beneficios de un programa, en especial, los que argumentan ciertas características socioeconómicas además de ciertos documentos, hacen más complicado el vínculo con aquellos a los que fundamentalmente se quiere apoyar, personas que, aparte y, a partir de encontrarse en pobreza, normalmente no cuentan con suficientes documentos para acreditar su identidad.

Por otro lado, se les han cerrado los caminos a aquellos que no están en pobreza, pero que se encuentran desempleados, siendo ineficiente el Servicio Nacional de Empleo, además del Fondo PYME, el cual parece ser el único enfocado en la población que no se encuentra marginada, pero que tiene posibilidades de estarlo, como la gente joven, recién

egresada de la universidad o, simplemente, emprendedora debido al subempleo en que se encuentra. Sin embargo, la rigidez en la valoración sobre la factibilidad de los proyectos, hace que el gobierno no se arriesgue en otorgar los recursos y una gran parte de los proyectos se pierdan, así como en muchas ocasiones los recursos quedan sin ser ejercidos o son interrumpidos por malos resultados durante los primeros seis meses.

Por ello, se deben modificar los criterios utilizados y ponderar la creatividad e innovación dentro de los proyectos para abrir micro y pequeñas empresas; además de adecuar la valoración sobre su viabilidad al contexto y al grado de marginación del lugar de origen de un proyecto específico. También puede hacerse un fondo especial a partir de los recursos no aplicados durante un año, y realizar un registro a partir de los proyectos no aprobados con el fin de apoyar a los que cuenten con mayores posibilidades de impacto social, además de ser sui géneris, otorgándole a esta cualidad el carácter de una ventaja competitiva que pueda fortalecer las opciones de éxito en la empresa, de lo contrario, los proyectos nunca podrán situarse, por ejemplo, en el ramo del desarrollo de tecnología o el arte, sino en la manufactura o los servicios, prolongando el mismo modelo de desarrollo vigente.

La actual estrategia del gobierno también radica en la creación de cadenas productivas, pero esto no se ha logrado y en parte se debe a la constitución administrativa del mismo, más aun, los esfuerzos de su parte se ven totalmente bloqueados por la falta de coordinación y, en consecuencia, por la ausencia de una planeación detallada. La inexistencia de una secretaría que vincule, coordine y opere los esfuerzos por impulsar el empleo se refleja en la duplicación de tareas dentro de los programas, esto provoca que los proyectos se evalúen y apoyen por separado, evitando el intercambio de información entre dependencias y, resultando en la incapacidad para complementar proyectos que puedan funcionar a partir de otros.

Por ello, de no haber una modificación en la estructura administrativa, por lo menos debe crearse un organismo o un consejo formado por representantes de las secretarías aludidas, que se reúna de manera periódica para recabar la información proveniente de los

programas que combaten el desempleo, con el fin de orientar las acciones de tal manera que no funcionen más de manera aislada, permitiendo el cruce de proyectos por regiones y ramas de actividad para multiplicar los beneficios y asegurar una mayor duración de las empresas a partir del incremento de su competitividad. Esto también permitiría que los requisitos para la aprobación de un proyecto productivo fueran menos rígidos, debido a la mayor posibilidad en la viabilidad de un proyecto si éste se puede apoyar y complementar con otro, permitiendo poco a poco la sustitución de programas coyunturales como el de Empleo Temporal, el cual, actualmente funciona como aditamento de los demás.

Existe otro problema relacionado a la efectividad de los programas; se trata de un patrón negativo que persiste en todos los que tienen como base de su funcionamiento otorgar financiamiento para proyectos productivos. Éste se manifiesta en la inexistencia de intermediarios suficientes que puedan vincular los programas con la población objetivo, así como lograr que la adjudicación de recursos se logre estratégicamente de tal manera que los proyectos respondan a las necesidades propias de cada región y se constituyan con una visión de futuro. No se han podido crear suficientes “microfinancieras” en el PRONAFIM, tampoco las “Entidades de Ahorro y Financiamiento” necesarias en el FONAES, ni siquiera las Agencias de Desarrollo Local que proyectó al Programa Opciones Productivas, mientras que en el programa más importante, es decir, el Fondo PYME, las propias autoridades declararon que los recursos se entregan con recelo ante la posibilidad del uso político que se haga de ellos, por ello se evita hacer una transferencia directa de los mismos.¹

Se debería promover un modelo de agencias de desarrollo económico que operen al interior de las entidades federativas, donde intervenga el gobierno federal, el estatal, las autoridades municipales, instituciones académicas locales, así como un cuerpo de especialistas en desarrollo regional que conforme la estructura administrativa de las agencias para a partir de ellas, poder monitorear los territorios estatales y adecuar los programas de acuerdo a los diferentes contextos del país, así como vincular, de manera directa, los recursos con las necesidades prioritarias surgidas de las diferentes regiones

¹ Ver Cabrero Enrique y García Gilberto (coordinadores), *Premio Gobierno y Gestión Local*, México, CIDE, 2003, p. 155.

dentro de las entidades federativas, ampliando la posibilidad de vincular proyectos, darles seguimiento y apoyo ante las contingencias del mercado.

Estas agencias podrían funcionar no sólo como colocadoras de crédito, podrían realizar las tareas de capacitación, investigación de mercado, monitoreo de resultados y prospectiva, diseño de estrategias regionales integrales, además de las funciones con las que se han fragmentado, actualmente, las organizaciones encargadas de vincular los programas de las diferentes secretarías con la gente, es decir, las de microfinanciamiento, además de las de ahorro y crédito, en las cuales, los recursos, en un momento dado, no signifiquen más un gasto del gobierno, sino una reinversión a partir de los pagos de las empresas originadas para permitir la creación de otras, o para expandir a las ya existentes, evitando el recrudescimiento del déficit público con base en un sistema de financiamiento autosostenible.

Las agencias de desarrollo económico serían el vínculo político-administrativo (que ahora no existe) para poder, por fin, monitorear los resultados en el combate al desempleo y así, después de una evaluación, modificar la táctica a partir de la coyuntura. Éstas permitirían el acercamiento directo con los ciudadanos, lo cual podría hacer que las mediciones de resultados fueran más objetivas, por que más allá de los indicadores cuantitativos, se podría dar un mayor acercamiento al impacto en el bienestar y carácter de la población. Así también, se sortearían los vacíos ahora existentes en el cotejo de la información, logrando la coordinación necesaria para decidir acerca de la transformación o desaparición de programas, así como para incentivar acciones en sectores que repercuten directamente en el conflicto laboral.

4.3 PROPOSICIONES SOBRE EL TLCAN Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES EXTRAJERAS

Un problema sobre el Tratado de Libre Comercio es que las inversiones, además de las exportaciones mexicanas, no han ocurrido, de manera prioritaria, en sectores donde se encontraba un atraso antes de su firma, es decir, a pesar de existir un efectivo crecimiento de nuestra economía, éste no se refleja en las condiciones de la población por que el

producto se concentró en ramas específicas. A partir de esto, se deduce que tanto el gobierno federal, como los estatales, deben construir una estrategia de atracción de inversiones bajo la consideración de los sectores productivos tradicionales y más atrasados, para poder conectar las necesidades de la población, así como sus habilidades, con las ventajas que ofrece el mercado.

Todas la entidades federativas deben realizar un análisis de las condiciones del comercio y la producción local, sus características, vicios y virtudes. También se deben tomar en cuenta los proyectos más promisorios a partir de los programas relacionados a la ocupación; los que se encuentran en plena prosperidad y las posibles causas de esto. Asimismo, se tiene que realizar un estudio sobre las características de la fuerza laboral; su grado de especialización; sus principales demandas sobre las condiciones de trabajo y las costumbres predominantes. No se puede dejar de lado la ponderación que debe existir sobre los recursos naturales, es decir, construir un inventario que permita comprender las posibilidades que tendrían proyectos específicos; si son sustentables, si existen los recursos naturales suficientes y, primordialmente, si se asegura que no se originará un daño ambiental que acentúe la situación de escasez. Por último, debe hacerse un recuento de la infraestructura existente para precisar las necesidades regionales.

Una vez detectadas las fortalezas y oportunidades de una región, además de sus ventajas competitivas, se deben diseñar tácticas que permitan, en un primer paso, ubicar empresas, tanto en Estados Unidos y Canadá, así como en otros países, que se adecuen al perfil de las necesidades sectoriales existentes. Posteriormente, se debe analizar su modo de operar, así como los escenarios en los que se podría ubicar la negociación con el gobierno: los condicionamientos acerca de los trámites administrativos; el impuesto sobre la renta, uso de terreno y repatriación de utilidades; las características del sistema de seguridad social; las condiciones de infraestructura, así como los controles ecológicos.

A partir de los resultados que arrojen estos estudios, el gobierno federal instaría a los estados para que organizaran reuniones con los sectores poblacionales que estarían directamente involucrados, tanto regional como laboralmente, para presentarles las

conclusiones a las que ha llegado el gobierno y, entonces, poder recabar todas las sugerencias y demandas que tiene la población con el fin de incluirlas en las negociaciones que se tuvieran posteriormente con las empresas seleccionadas. Para ello se deben mostrar las posibilidades de los acuerdos a los que se llegarían debido al modo de operar, así como a los intereses comerciales que mueven a las empresas y, sólo entonces, poder determinar qué arreglo sería posible aceptar, y bajo cuáles circunstancias sería imposible cerrar un trato debido a la inconsistencia entre la oferta hecha finalmente por las empresas y las demandas de los virtuales trabajadores, así como de los pobladores aledaños.

Representantes del gobierno estatal que se trate, viajarían al país de las empresas más funcionales para las necesidades locales y harían contacto con los representantes de las mismas, iniciando negociaciones. Incluso, éstas se pueden realizar con varias empresas a la vez, las cuales, sean complementarias entre sí para que éste sea un atractivo más que las impulse a ponderar expectativas reales de éxito. Sin embargo, en el transcurso de las negociaciones, se debe informar al gobierno federal para poder corroborar si hubiera la posibilidad de obtener los permisos necesarios y bajo cuáles circunstancias, por parte de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera; asimismo, con el fin de solicitar recursos que sean necesarios para futuras inversiones en infraestructura que surjan a raíz de los planteamientos hechos por las empresas interesadas, así como para preparar el camino sobre los posibles ajustes de los programas existentes relacionados con el incentivo del desarrollo económico local a partir de pequeñas y medianas empresas.

Existe la alternativa de vincular a los proyectos productivos que puedan ir surgiendo de los programas gubernamentales, así como los negocios prósperos ya existentes con las inversiones que se logren atraer, de tal manera que constituyan una buena oportunidad para ambas partes; de lo contrario, la empresa transnacional podría bloquear los productos locales. Incluso, no sólo se tiene la oportunidad de proveer insumos necesarios para la producción o abastecimiento de las grandes compañías, también está la posibilidad de ofrecer servicios como lo son: la limpieza, comedor industrial, control de plagas (en el caso de la agroindustria), equipos de seguridad, además de personal capacitado en la materia, entre otros. Así se pueden diversificar las fuentes de empleo en los diferentes niveles de la

especialización laboral para evitar que en el mediano plazo las personas que no cuentan con la suficiente calificación queden desempleadas.

El caso de la agroindustria constituye una oportunidad que ahora está siendo desaprovechada por los vendedores extranjeros de insumos. El poco número de tractores, así como los atrasados sistemas de riego y fertilización, son una veta virgen para los fabricantes y proveedores, los cuales podrían entablar negociaciones con los gobiernos estatales, a petición de estos últimos, para diseñar paquetes de mayoreo de acuerdo a las necesidades propias de la región, producto de un monitoreo con organizaciones de productores primarios. Sin embargo, la tarea del gobierno federal consistiría en establecer una política de desaparición de aranceles a la importación de maquinaria y equipo destinado al sector agropecuario.

Los estados podrían adquirir el equipo con recursos del Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, de los servicios estatales de empleo y, otra parte, a través de endeudamiento, con el fin de ofrecérselo a los productores en comodato por un periodo de cuatro años. Con esto, se buscaría darles la oportunidad de que lo adquirieran a crédito (si es su voluntad) con bajos intereses, dependiendo de la situación financiera en que se encontrara su negocio y, en caso de que así ocurriera, los recursos serían destinados a conformar un fondo que se convirtiera en una entidad de crédito manejada por las secretarías de agricultura de cada estado o por las agencias de desarrollo económico.

A los proyectos más exitosos, se les podría obsequiar el capital de trabajo ponderando sus resultados luego de dos años, con el fin de incentivar el buen desempeño de los productores y la competitividad por alcanzar los mejores estándares de calidad, producción y ventas. Esta sería una manera de evitar el conformismo a través del cual, pudieran verse tentados en hacer uso del capital durante los cuatro años sin planear el sistema productivo, ni el nivel de productividad que se pudiera alcanzar por hectárea. También se harían evaluaciones semestrales para ponderar el uso que se le estuviera dando a la maquinaria y, a partir de los resultados, se decidiría si retirarla o no. Este mecanismo

para capitalizar al agro sería coordinado por los gobiernos estatales, buscando unirlo con los esquemas de financiamiento a proyectos productivos federales y, en caso de que prosperaran las agencias de desarrollo económico locales, éstas vincularían a los posibles usuarios del capital de manera directa, además de asesorarlos en los sistemas de calidad.

Conjugado con un sistema de atracción de inversiones de manera selectiva, aunque sin la oportunidad de restringir a las provenientes de los países con los que se tiene firmado algún tratado de libre comercio, así también se debe priorizar el financiamiento en sectores estratégicos para el incremento del comercio y el producto local. Como resultado del monitoreo que tiene que hacer cada entidad sobre sus condiciones, fundamentalmente comerciales, puede facilitarse el crédito, a través de un relajamiento en los requisitos, cuando se trate de proyectos que afecten más directamente en la creación de empleos y repercutan en sectores productivos que se encuentran inhibidos a pesar de contar con cierta infraestructura e, incluso, tradición productiva. También deben privilegiarse negocios que tengan la característica de servir de complemento para una cadena productiva que pudiera tener un alto potencial exportador, permitiendo diversificar los productos vendidos al exterior, así como la nacionalidad de origen de los mismos, pues actualmente, los principales productos exportados no cuentan con un capital de origen mexicano.

En cuanto al problema de insuficiencia alimentaria, así como a la incapacidad de competir con los productos agropecuarios provenientes de Estados Unidos y Canadá, además de reactivar la renegociación, en el marco del TLCAN, sobre la protección que debe haber, fundamentalmente, en los granos básicos, tiene que erigirse una política de diferenciación del producto mediante la promoción de envasadoras regionales conformadas por asociaciones de los productores directamente afectados, las cuales, podrían ser financiadas a través de los programas de reactivación y generación de empleo existentes, siendo proyectos que tienen una gran promesa de viabilidad, además de estar vinculados dentro de una cadena productiva. Ésta, a su vez, podría incluir a especialistas en administración, ingenieros, diseñadores gráficos y mercadólogos. Los últimos dos, constituyen la diferencia cualitativa entre el esquema productivo actual y el que pudiera

generarse. Asimismo, a largo plazo, podría crecer la demanda de ingenieros y científicos que intervinieran en la mejora del proceso productivo.

Interactuando dentro del mismo esquema, podrían estudiarse mercados potenciales dentro y fuera del área de libre comercio con el objetivo de incentivar otros productos agrícolas que pudieran obtenerse de regiones determinadas, debido al tipo de tierra y clima, así como a los bajos costos, pero que a causa de patrones culturales no están siendo producidos. Solamente de manera prospectiva y basadas en un estudio riguroso, se podrían erigir políticas de variación de cultivos que tuvieran la probabilidad de convencer a los productores, logrando desviar la competencia directa con los mercados estadounidenses hacia otras regiones que son susceptibles de importar productos sobre los cuales no son autosuficientes, ya sea, fundamentalmente, Latinoamérica o Asia. De esta manera, podría reactivarse el sector agropecuario con una mayor independencia respecto a los resultados de las negociaciones, obligatorias, sobre el apartado agrícola del TLCAN.

Otro aspecto olvidado por el gobierno federal, pero que puede constituir un acicate producto del libre comercio con Estados Unidos, es el envío de remesas. Se ha olvidado construir una política enfocada en aquellas familias que no tienen en ellas su único ingreso, así como en las remesas colectivas, contando con la posibilidad de darles uso en la inversión. Actualmente sólo existe el programa 3x1, el cual no tiene como fundamento la promoción de proyectos productivos, sino la colaboración entre las tres esferas de gobierno y los clubes de migrantes para consolidar obras que se quieren realizar en el lugar de origen de los últimos. Podría utilizarse este mismo mecanismo de cooperación para establecer empresas conformadas por familias de las organizaciones migrantes, brindando la posibilidad de crear valor en la inversión y poder expandir los negocios dependiendo de las oportunidades de mercado. La diferencia con el 3x1, consistiría, primero, en los objetivos, los cuales estarían centrados en la proliferación de empresas locales.

Una segunda diferencia es que el funcionamiento partiría de las estructuras locales que se pudieran crear bajo la coordinación de una sola organización respecto a las estrategias contra el desempleo, es decir, de existir las agencias de desarrollo económico

locales partiría de ellas o, en caso de que se originara solamente una mejor colaboración entre el gobierno federal y el estatal, también comenzaría, tanto la promoción del programa como el vínculo con el club migrante, de la institución estatal, permitiendo que los proyectos surjan de acuerdo con las necesidades de cada región del país para sobrepasar los esquemas rígidos que actualmente imperan, pero solicitando los fondos del gobierno federal de la manera que ahora se hace con FONAES y PYMES. Una tercera diferencia y, la más importante, sería que la política generada no sólo centraría su interés en la proliferación del producto nacional y la elevación del nivel de vida, buscaría de manera prioritaria la disminución de la emigración y, por ende, de todos los patrones negativos que actualmente la caracterizan.

4.4 ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE ZACATECAS

Los problemas nacionales se ven reflejados en los problemas del estado de Zacatecas, aunque se recrudecen debido a que es una de las entidades federativas más atrasadas. El aspecto educativo, la situación industrial, el sector agropecuario, además de la migración, son variables que no se han podido vincular en pro del avance productivo, por lo contrario, las soluciones coyunturales que se han querido dar para atacar, de manera aislada, alguno de los sectores productivos que, en un momento dado, se ha visto en una situación crítica ante el influjo de las interacciones con el ambiente interno y externo del país, han resultado estériles y, en algunos casos, han abonado en la complejidad de la problemática del sector en cuestión o, incluso, de toda la estructura productiva existente, provocando un alza en el índice migratorio.

La situación de Zacatecas está determinada por varios factores que al ser relacionados de manera correcta pueden ser el detonante para el desarrollo. Los principales son: los ajustes administrativos en el gobierno del estado; la situación de los programas para combatir el desempleo; el grado de capacitación laboral a través de la cobertura educativa y de el incremento en su nivel, además de el origen de los recursos que posibiliten la interacción entre los otros elementos. De éstos, se desprenden otros no menos importantes como: la desregulación y simplificación administrativa; proyectos

agroindustriales, mineros y de tecnología; modificaciones en programas universitarios y de educación básica, así como la atracción de inversiones y la búsqueda de fondos públicos y privados. A partir del manejo de cada una de estas variables, es como se puede esgrimir una estrategia para incrementar los niveles de empleo en el estado, aumentando el nivel salarial y disminuyendo la migración.

La capacitación laboral, la cual debe realizarse a la par que se trabaja en el mejoramiento de las circunstancias en que se desenvuelven otras variables, evitando soluciones coyunturales, sectoriales o restringidas, es la punta de lanza para hacer factible el mejoramiento del poder adquisitivo y de la calidad en las inversiones. Para ello es necesaria la adecuación a las circunstancias no sólo del estado, sino de cada región dentro del mismo, a partir de las condiciones productivas y culturales que imperen entre la población, de tal manera que su identidad no sea transformada, pero evitando que ésta sea una causa del atraso. A los niños se les debe reforzar el conocimiento en ciencias naturales y sociales de acuerdo con su medio ambiente, a las condiciones productivas del suelo, fauna y flora, así como a la infraestructura económica existente y a la que podría existir.

En la educación básica, además de respetar un programa que debe ser implementado en todo el estado como producto del mapa curricular realizado en la Secretaría de Educación Pública, deben incorporarse contenidos de acuerdo con las circunstancias económicas e intelectuales de los alumnos, de tal manera que, puedan ser sujetos no sólo productivos, sino también críticos, haciendo posible la rectificación estratégica en el futuro con base en la autocrítica. Así, por ejemplo, en Zacatecas, podría hacerse énfasis, dependiendo de la zona que se trate y, según el nivel académico o curso, acerca de las condiciones ambientales dentro de las materias de ciencias naturales, geografía y biología, además de centrarse en los procesos productivos regionales y el problema migratorio en las materias de ciencias sociales e historia, de tal manera que los niños y jóvenes puedan ir entendiendo su entorno y el por qué de las circunstancias económicas imperantes.

La Secretaría de Educación y Cultura (SEC) sería la encargada de permitir la flexibilidad dentro de los programas educativos regionales,² pero sin perder el control de los contenidos, con el fin de poder obtener la información proveniente de las diferentes regiones del estado para ponderar los resultados que se fueran dando en la respuesta de los alumnos a las modificaciones que sufrieran materias determinadas. Sólo a través de un análisis de la evolución educativa por una sola dependencia y dentro de la misma esfera de gobierno, es que se podría cruzar la información con las acciones realizadas en otros sectores para la construcción de una verdadera estrategia de desarrollo económico, posibilitando el incremento de la calidad en las inversiones, así como en los proyectos productivos nacidos de iniciativas locales, además de permitir la construcción de cadenas productivas que tuvieran posibilidades de subsistir en las condiciones que impusiera el mercado en el marco de los tratados de libre comercio.

Las modificaciones a los contenidos estudiados en clase, así como la medición de los resultados, se pondrían en marcha mediante reuniones organizadas en la SEC, donde se encontrarán los doce “jefes de región” del estado con el objeto de agruparse, estableciendo “coordinaciones regionales”. Éstas tendrían, exclusivamente, la función de diseñar exámenes enfocados en la medición de resultados acerca de la práctica de la enseñanza restringida a cada zona geográfica, además de controlar los periodos de aplicación y, por último, la relación de resultados que sería enviada a la SEC para su análisis. El número de “coordinaciones” dependería del estudio que se enviara, a petición de la SEC, desde la Secretaría de Desarrollo Económico, donde se haría una división regional del estado a partir de sus características ambientales, topográficas, agronómicas, demográficas, educativas y productivas, el cual sería analizado en dichas reuniones para establecer por cuántos “jefes regionales” estarían formadas y cuántas serían las “coordinaciones”.

Los “jefes regionales” aplicarían las pruebas mediante las “supervisiones” ahora existentes, en las cuales, cada “inspector” se encargaría de administrar la distribución y aplicación de exámenes en las escuelas a su mando. Los resultados regresarían a las

² La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas la faculta para ello en el artículo 26, fracciones III y IX.

“supervisiones”, donde se haría una relación respecto a los diferentes grados escolares para permitir un manejo más fácil de la información, permitiendo una valoración más eficaz por parte de los “jefes de sector”. Éstos enviarían el reporte a la “región” para que, posteriormente, los “jefes regionales” respectivos se reunieran, formando un cuerpo colegiado que pudiera analizar la información proveniente de cada municipio a su cuidado. Los resultados de cada “coordinación” llegarían procesados a la SEC para ser utilizados en una posterior modificación de las tácticas de enseñanza en pro de su perfeccionamiento y utilidad, ligándolas con los niveles de educación media superior y superior.

En la educación media superior también debe controlarse la aplicación de los planes de estudio, así como la calidad en el funcionamiento del sistema de bachilleratos, diseñándose exámenes por la SEC o la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), dependiendo de la filiación de la preparatoria respectiva, con el fin de corroborar su nivel académico en relación a la aplicación de los contenidos de cada bachillerato. También es muy importante que se realicen cursos de orientación vocacional previos a la finalización del tronco común, evitando que los alumnos opten por algún bachillerato debido a la facilidad del mismo, sin importar que no esté relacionado con sus aspiraciones profesionales. Para dichos cursos, las preparatorias deben respetar un periodo señalado en el calendario oficial, donde se pueda dar cabida, prioritariamente, a las ofertas de las diferentes universidades del estado, aunque también tendrían un espacio las provenientes de otras entidades.

El objetivo es que las universidades locales muestren una oferta educativa que esté vinculada con las necesidades regionales y se haga énfasis en la relación entre los proyectos de desarrollo económico y las áreas del conocimiento, utilizando técnicas de persuasión que hagan reflexionar a los alumnos sobre las posibilidades de empleo con base en la realidad estatal, o si tendrían que emigrar forzosamente debido a sus preferencias y ambiciones profesionales. Una orientación vocacional bien realizada provocaría que disminuyeran las deserciones en los primeros años de las diferentes licenciaturas y aclararía el panorama del quehacer profesional predominante en el estado; asimismo, permitiría avizorar

oportunidades para el futuro inmediato a partir de proyecciones hechas por las propias universidades.

Para ello, la educación superior tiene que relacionarse con el aparato productivo, de tal manera que los profesionistas egresados puedan insertarse rápidamente a través de vínculos regionales y sectoriales, debiendo existir un lazo entre el gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico, y las universidades, tanto públicas como privadas, mediante el cual, se haga un estudio de la planeación estatal con el objeto de contemplar las necesidades comerciales, industriales y de servicios, además de la oferta educativa. Una vez realizado un análisis concienzudo, se podría ir armando una estrategia para provocar que exista una mano de obra más calificada, así como profesionistas emprendedores que hagan uso de las ventajas competitivas con las que cuenta la entidad.

Las universidades, de acuerdo con su ubicación geográfica, además de su orientación educativa, ya sea solamente técnica (en el caso de los tecnológicos) o incluya las áreas de ciencias de la salud, sociales y humanidades, pueden participar en proyectos de desarrollo. Por ejemplo, debe construirse un Tecnológico que ayude a reforzar la cadena del mezcal en los municipios de Pinos y Villa Hidalgo, pues esta zona, además de estar ubicada entre las más marginadas, no cuenta con un centro de educación superior cercano, ya que los demás institutos tecnológicos fueron ubicados en el norte, sur y occidente del estado. El centro de educación superior, además de las ingenierías y la licenciatura en administración, tendría la cualidad de contar con licenciaturas en mercadotecnia y diseño gráfico, sirviendo no sólo de base para el desarrollo y comercialización de la producción de mezcal, sino también para negocios que puedan formarse en torno a esta empresa, fortaleciendo la región.

Los recursos para la construcción de dicho Tecnológico surgirían como producto de las gestiones que hiciera el gobierno del estado, luego de haberse reunido con los presidentes de los municipios afectados para lograr una visión conjunta del proyecto, con la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST) de la SEP, la cual, entre sus atribuciones, cuenta con la de “emitir dictamen para efectos de la creación de planteles

destinados a impartir educación superior tecnológica a cargo de la Secretaría”,³ entonces la Dirección General de Planeación y Programación, junto con la Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros, podría integrar la cotización de la construcción dentro del anteproyecto de inversión y obra pública de la SEP. Una vez autorizado, el gobierno del estado volvería a negociar con la DGEST los contenidos, planes y programas de estudio con la intención de lograr la adecuación a los requerimientos regionales.

Otro caso es el del Instituto Tecnológico de Zacatecas, el cual puede vincularse con la empresa minera Peñoles en torno a la extracción de zinc en el municipio de Morelos, con el objeto de crear valor agregado, abriendo la posibilidad al desarrollo de tecnología y a la industrialización de productos que contienen dicho mineral. De manera similar podría ocurrir con el Instituto Tecnológico Superior de Occidente, ubicado en el municipio de Sombrerete, o con el Instituto Tecnológico Superior de Fresnillo, respecto a la extracción de plata, sobre todo, en el primero, pues Sombrerete está ubicado dentro de la zona de alta migración y representaría un polo de desarrollo que podría afectar en los municipios aledaños.

Las universidades también pueden participar en la elaboración de estudios de mercado para hacer factible la construcción de cadenas productivas en la ejecución de los programas gubernamentales, es decir, podrían colaborar al interior de las agencias de desarrollo económico, ayudando a implementar campañas de promoción acerca de inversiones específicas, resultado de sus análisis y proyecciones, orientando el sentido de los créditos otorgados a los ciudadanos, así como los proyectos de los mismos, a través de la muestra de los escenarios resultantes en sus estudios prospectivos, los cuales, deben ser realizados por grupos multidisciplinarios que puedan ponderar, fundamentalmente, los aspectos económicos y políticos, además claro, de las técnicas propias de los negocios. Esto último, fomentaría la participación no sólo de las universidades tecnológicas, sino también, entre otras, de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

³ Artículo 19, fracción XXIV del reglamento interno de la SEP.

En caso de no existir las agencias de desarrollo económico, las universidades deben colaborar con la ADELZAC, así como con la SEDEZAC para realizar los mismos fines, además de aportar personal especializado para proyectos que surjan de la planeación del desarrollo, materializada en la aplicación calculada de la política de atracción de inversiones, la cual, contribuiría a vincular el capital inversor con el ya existente en territorio estatal, ayudando a fortalecer el mercado interno, aún sin imponer restricciones a la inversión en sus decisiones para adquirir insumos. Esto sería factible si los proyectos productivos locales, resultado del financiamiento gubernamental, tuvieran la calidad suficiente luego del apoyo técnico y el monitoreo a cargo de especialistas universitarios, proceso que les permitiría tener mayores probabilidades de crecimiento y, por ende, durabilidad. También, como producto de una educación superior vinculada al aparato productivo, surgirían los ciudadanos que hacen uso del financiamiento otorgado por los programas contra el desempleo.

4.4.1 MODIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

La falta de coordinación es el máximo problema dentro de la administración pública zacatecana. Los planteamientos más generales del Plan Estatal de Desarrollo son cubiertos en los diferentes sectores por las secretarías responsables, pero de manera separada, de tal forma que es prácticamente imposible que se logren, por lo menos, los principales objetivos, ya que la responsabilidad no es de una sola dependencia, si no que resulta del trabajo realizado por todas ellas en conjunto. Sin embargo, la SEPLADER, encargada de diseñar la planeación que abarque todos los sectores y así poder determinar el presupuesto de egresos, es la primera responsable, por que permanece separada de las tareas sustantivas de las otras secretarías y, si se involucra, lo hace de manera pasiva, es decir, sólo mediante la recepción de resultados.

Es necesario que se realicen, por lo menos, tres reuniones al año entre representantes de la SEDAGRO, SEDEZAC, SEC y Secretaría de Finanzas, coordinadas por la SEPLADER, con el objetivo de lograr integrar los avances en los ámbitos de las secretarías mencionadas en torno a las acciones de desarrollo económico para así poder

modificar las tácticas diseñadas en la dinámica de las interacciones entre la fuerza de trabajo, las inversiones, el financiamiento de origen público, así como el vínculo entre instituciones de educación superior y proyectos productivos. Una vez estudiados los logros de acuerdo a las competencias de cada secretaría, se expondrían las observaciones de cada una de ellas respecto a las oportunidades que detectan a partir de la lectura que hicieran de la coyuntura y de las posibilidades para el futuro.

El papel de SEPLADER en las reuniones consistiría en la unificación de criterios, de tal forma que los programas y proyectos estratégicos en curso, puedan adaptarse a la visión del gobierno expuesta en la planeación del desarrollo, es decir, hacer que los procesos encomendados a cada secretaría converjan en la estrategia del desarrollo regional y el mejoramiento de las condiciones de vida para evitar la migración. El análisis realizado permitiría también rectificar los errores cometidos y poder construir una estrategia factible por lo menos en el mediano plazo, evitando la improvisación obligada por los sucesos inmediatos, a pesar de que también se sacaría provecho de los mismos dentro de los lineamientos generales que sustentan la acción del gobierno. La periodicidad de las reuniones estaría basada no sólo en el monitoreo de los compromisos que surjan en cada una de ellas, sino también con el fin de perfilar, dentro de los objetivos acordados, el presupuesto de egresos del año siguiente.

Con el mismo objeto, la SEPLADER debe permanecer al tanto de las acciones de la SEDEZAC y SEC en los polos de desarrollo que pudieran surgir a partir del aprovechamiento de las ventajas competitivas regionales para poder interactuar con los ayuntamientos, así como con el capital social y privado que forme parte de otras regiones del estado, logrando insertarlos, a través de una planeación adecuada y de acuerdos concretos, en la dinámica productiva estatal mediante un vínculo con SEDEZAC para aplicar los mecanismos de dicha secretaría en la concreción de empresas que pudieran complementar las cadenas productivas surgidas de los mencionados polos. Esto provocaría acercarse al logro de una unificación regional dentro de la que se extinga la centralización imperante del desarrollo en la zona centro-este del estado.

De hacerse realidad la instalación de agencias de desarrollo económico, la SEPLADER estaría en contacto con ellas para coordinar las estrategias regionales y municipales con los servicios que éstas ofrecerían, entonces los programas más importantes de SEDEZAC se concretarían en la operación de las agencias, permitiendo el vínculo, más allá de lo formal, de ambas secretarías y, facilitando la comunicación en pro de las modificaciones tácticas necesarias en relación a los avances obtenidos en otras partes del estado. La SEPLADER entonces sí podría tener un control en el cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, así como coadyuvaría para que sucediera lo mismo con el de los municipios, logrando homogenizar la estrategia de la entidad con la de sus partes, más allá de las diferentes posturas políticas existentes.

La SEDEZAC y SEDAGRO, a su vez, deben definir de manera concreta su vínculo en torno a la agroindustria, ya que se ha generado una confusión que ha venido aparejada de resultados nimios. La SEDAGRO, especializada en los estudios sobre la producción en el campo en todas sus facetas (agrícola, ganadera, avícola, apícola, frutícola, forestal y pesquera), tiene que ser la única intermediaria entre el gobierno y los productores rurales, sin importar las características de la producción, es decir, sea agroindustrial o primaria. Por ello, debe modificarse la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (LOAPEZ) en su artículo 29, fracción XII, donde se señala que la SEDAGRO, debe promover y alentar, en coordinación con la SEDEZAC, la creación de agroindustrias en el estado.

La modificación debe concretarse a estipular que la SEDAGRO es la “única” encargada de coordinar las políticas del sector rural, rindiendo cuentas a la SEDEZAC en el ámbito del desarrollo económico por ser coordinadora de este sector, y a la SEPLADER para la valoración de su funcionamiento y apego a los objetivos de la planeación estatal. También tiene que reformarse la fracción IX del artículo 30 de la LOAPEZ, sobre las facultades de la SEDEZAC, así como derogarse la fracción XIV del mismo artículo, ambas relacionadas a la promoción de la agroindustria. La importancia de la reforma de los artículos referidos (29 y 30), radica en evitar la duplicación de funciones, así como la concentración de recursos destinados a fondos de financiamiento en la SEDEZAC y, en

cambio, distribuirlos entre ambas dependencias, pues las dos están involucradas, a través de programas, en la generación de empleo.

Asimismo, la precisión dada al artículo 29, implica la distribución correcta de responsabilidades acerca de la capacitación y asistencia técnica, es decir, la SEDAGRO se encargaría de llevar a cabo todo el proceso para concretar empresas en el ámbito rural, obteniendo recursos a partir de lo que estipulen tanto la SEPLADER como la Secretaría de Finanzas, además de destinar un área, al interior de la dependencia, para buscar fondos de origen público o privado, con el fin de colocar créditos. En caso de concretarse las agencias de desarrollo económico, los programas de SEDAGRO se aplicarían a través de éstas, sin implicar una concentración de recursos, sino un intermediario seguro para distribuir los mismos. También las agencias se encargarían de la capacitación, la obtención de fondos no presupuestados, así como de la interrelación de los proyectos del sector rural con los generados en las zonas urbanas y polos de desarrollo, siendo el vínculo entre SEDAGRO y SEDEZAC, evitando la confusión en las responsabilidades y, por lo contrario, logrando un verdadero complemento de funciones.

Otra de las funciones que la SEDAGRO debe asumir es la de identificar las zonas con más atraso tecnológico y buena productividad dentro del campo o, en su caso, buenas condiciones geográficas, con objeto de atender a las solicitudes sobre equipo que hicieran los productores, además de detectar, a través de sus especialistas, la necesidad de implementar sistemas de fertilización y riego, comenzando una búsqueda, nacional e internacional, de fabricantes y proveedores de equipo, intentando modernizar y elevar el valor de los productos agrícolas. A partir de las carencias ponderadas es que se podría hacer un inventario para cotizar la compra de la maquinaria necesaria y planear la obtención de recursos con el fin de conseguirla a nombre del gobierno del estado. Los recursos podrían ser solicitados a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como podría utilizarse un porcentaje del Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La administración del equipo se realizaría a través de las agencias de desarrollo económico, buscando dar un seguimiento al uso que se hiciera del mismo. De esta manera se podría vincular su otorgamiento en comodato con la generación de proyectos productivos, además de constituir el mecanismo para monitorear los resultados y, por ende, su uso; posibilitando la cesión definitiva o a crédito después de cuatro años, o su retiro definitivo luego de seis meses de mala utilización. Las remesas colectivas también podrían ser una buena fuente de financiamiento para comprar la maquinaria y demás equipo, aunque cambiaría de manos su posesión, pues, de intervenir los recursos de origen migrante respecto a algún proyecto en particular, el gobierno tendría que completar el costo sin ser el propietario, aunque podría evitar la pérdida, indirectamente, si asesora y da seguimiento a la producción.

Ya que el equipo comprado no sería suficiente para todo el estado, esto permitiría poner en marcha, debido a la similar situación del agro en las diferentes regiones, el retiro del que esté siendo usado de mala manera por algunos productores para otorgárselo a otros y, entonces, hacer funcionar el incentivo de la buena planeación con el objetivo de que los usuarios traten de conservarlo de manera indefinida o de tener la oportunidad, luego de cuatro años, de adquirirlo definitivamente a crédito con tasas de interés muy bajas. Así la tarea de la SEDAGRO dentro de la generación de agroindustria se vería completa, utilizando un mecanismo que además de incrementar la productividad, generaría competencia.

La SEDEZAC tiene que replantear los objetivos del Fondo Plata con el fin de promover el desarrollo equilibrado. Especialistas dentro de éste deben monitorear el estado en busca de oportunidades de inversión, en lugar de esperar a las solicitudes de crédito, de lo contrario, éstas seguirán concentrándose en los dos municipios más poblados y desarrollados, Zacatecas y Fresnillo, mientras que en aquellos marginados y que, incluso, todavía son rurales, los posibles sujetos a crédito, debido a sus proyectos de negocio o sus ventajas competitivas, continuarán sin recursos para generar la suficiente infraestructura que les permita el crecimiento. Las tareas de monitoreo deben ser especialmente enfáticas en torno a los polos de desarrollo, así como a los vínculos entre universidades y

productores. De lograrse realizar una buena labor de detección y apoyo de inversionistas, las tareas del Fondo podrían insertarse dentro de la planeación estatal y regional, asegurando una mayor durabilidad, productividad, así como el reembolso de los créditos concedidos.

Los programas Capacitación al Comercio Interior, Apoyo al Desarrollo Económico, Desarrollo y Consolidación de Proyectos Mineros, así como Fomento a las Artesanías, deben fusionarse al Fondo Plata para evitar que sigan siendo un membrete y puedan permitir a los administradores del Fondo tener una visualización más completa de los diferentes tipos de inversión y negocios apoyados para evitar dilapidar los recursos en proyectos coyunturales y, en cambio, implementar una estrategia de financiamiento integral y de largo plazo, en la cual, los diferentes sectores apoyados, con excepción del primario y agroindustrial, puedan complementarse con objeto de dinamizar el mercado interno y permitir un ambiente propicio para la atracción de inversiones en sectores estratégicos.

El Fondo Plata debería desaparecer en caso de crearse las agencias de desarrollo económico, destinándose los recursos de éste a aquéllas. La diferencia en su funcionamiento sería, en primer lugar, mayor cercanía a la población, así como la posibilidad de coordinar los programas federales con los estatales, evitando la pérdida de los recursos que implica un mal funcionamiento, es decir, en el caso del Fondo Plata, los recursos de origen federal etiquetados dentro del Fondo PYMES y FONAES. Las agencias harían que fueran integrales las estrategias de financiamiento rural y urbana, además de llevar un control de la adjudicación de créditos, así como del impacto de los programas federales y estatales. Asimismo, por sus características de negociación y de persuasión de inversiones, se haría posible la generación de estudios prospectivos en conjunción con los productores, facilitándoles la aplicación de estrategias de fusión o simple cooperación para la construcción de cadenas productivas.

El funcionamiento de las agencias de desarrollo en Zacatecas se haría mediante tres niveles de cobertura geográfica. En una primera instancia estaría la “oficina central” gestora de fondos públicos y privados, cuyo “consejo directivo” uniría al gobierno federal

con el estatal mediante un funcionario proveniente del órgano integrado por las dependencias federales implicadas en programas de incentivo al empleo o, en su caso, un representante de la cabeza de sector que sería designada como adición en la LOAPF, mientras que del gobierno estatal, existiría un representante de la SEPLADER, uno de la SEDEZAC y lo mismo sucedería con la SEDAGRO, pues son las dependencias estatales que tienen a su cargo la aplicación programática en torno al desarrollo económico.

El “consejo directivo” estaría complementado por la designación en el Congreso del Estado de cinco especialistas destacados de acuerdo a parámetros previamente establecidos, como lo podrían ser: trayectoria, aportación a las tareas del desarrollo económico, pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores, entre otros. La terna podría ser ratificada o renovada luego de dos sexenios de labor. La función principal del “consejo”, sería mantener sólidos los lazos entre el gobierno federal y el estatal a través del manejo de la información. Las dependencias federales involucradas podrían recibir, periódicamente, los resultados de la aplicación realizada con respecto a los fondos que ellas mismas aportaron en el marco de sus programas, además de estar involucradas directamente en la cesión de recursos a través de su representante, el cual tendría voto de calidad en el otorgamiento de financiamiento a las regiones solicitantes. También, la presencia del gobierno federal dentro de la agencia, haría posible la coordinación nacional sobre el trabajo realizado en torno al desarrollo económico regional.

Otra función de la “oficina central”, sería la de contar con un staff encargado de la obtención de fondos privados con base en un análisis, así como un informe de labores que pormenore, sucintamente, los trabajos realizados por la agencia y los resultados obtenidos, además de los proyectos en puerta y la prospectiva en caso de ser realizados, mostrando las características y necesidades regionales para, posteriormente, plantear la manera en que serían utilizados los fondos obtenidos y los logros que, específicamente, se esperan conseguir con ellos. Esta labor sería presentada ante las diferentes fundaciones filantrópicas que sean detectadas como fuente de recursos, pero evitando involucrarse con alguna que vaya a imponer su visión del desarrollo.

Aprovechando las diferentes regiones, detectadas debido a cierta homogeneidad, mediante el estudio realizado por la SEDEZAC a encargo de la SEC, es como se distribuirían las “oficinas regionales”, las cuales estarían conformadas por: representantes de los ayuntamientos ubicados en cada región, los cuales formarían el “comité directivo”; personal especializado en las diferentes tareas de capacitación de acuerdo al sector que se trate según la división de funciones entre la SEDEZAC y SEDAGRO; un grupo encargado de la investigación de mercado, monitoreo de resultados y prospectiva; un equipo, el cual estaría en constante contacto con la SEPLADER, para el diseño de estrategias regionales de acuerdo con los planes de desarrollo municipales y el estatal; un área dedicada a labores de microfinanciamiento para canalizar los recursos provenientes de la “oficina central” y otra de ahorro y crédito, con el fin de lograr reducir, paulatinamente, el margen de pérdidas en los recursos aplicados y logrando resumir, funcionalmente, a los programas federales.

Las “oficinas regionales” estarían complementadas por un equipo de gestión de recursos provenientes de las remesas colectivas, el cual tendría por obligación el contacto directo con los clubes de migrantes zacatecanos para plantearles los proyectos productivos que surjan, así como para recoger sus propuestas, experiencias y, en su caso, coordinar su participación directa. Esto provocaría que se evite el entorpecimiento en la relación por existir la oficina del gobierno de Zacatecas únicamente en Los Ángeles, California, donde, actualmente, deben converger todas las propuestas en el marco del programa 3x1, sin importar que provengan de Chicago o de alguna otra parte. Por último, cada uno de los tecnológicos existentes (en el sur, occidente, norte, el propuesto en el oriente, así como el de Zacatecas) y la Universidad Autónoma de Zacatecas, tendrían un representante, dependiendo de la región en que queden ubicados, en la “oficina” correspondiente, con el fin de hacer posible el vínculo entre la educación superior y el desarrollo económico y, por qué no, tecnológico.

El último nivel de cobertura serían las “oficinas intermunicipales”, las cuales estarían establecidas de acuerdo a las condiciones de atraso, así como a las características demográficas de una agrupación de municipios. En éstas es donde se canalizarían las propuestas provenientes de grupos de productores, así como las solicitudes de

financiamiento por personas físicas o morales. También serían las encargadas de gestionar los servicios prestados por las “oficinas regionales”. No obstante, su función más importante sería la de monitoreo y seguimiento de los proyectos para, en comunicación constante con la estructura regional y central, poder determinar montos, servicios y estrategias a aplicar con base en las circunstancias prevalecientes. En estas oficinas es donde se iniciarían los estudios sobre cadenas productivas y, posteriormente, se enviarían los resultados a las regiones, permitiéndoles ponderar el vínculo entre las diferentes zonas productivas del estado.

Las agencias de desarrollo económico permitirían canalizar los recursos de los programas federales y estatales dentro de los mismos proyectos para hacerlos más ambiciosos, teniendo la posibilidad de ser complementados por recursos provenientes de las remesas colectivas, además de fundaciones filantrópicas. Asimismo, sobre todo, en las “oficinas regionales”, los programas federales serían adaptados al entorno estatal, mientras que las funciones de la SEPLADER y SEDEZAC se harían convergentes, evitando el entorpecimiento por la necesaria puntualización de facultades con respecto al financiamiento de proyectos en el sector rural y urbano. La cualidad más importante de las agencias de desarrollo, sería la de constituir un vínculo entre las diferentes esferas de gobierno, así como de equipos multidisciplinarios y provenientes de diferentes sectores, que otorgaría seguridad a los clubes de migrantes acerca del destino de sus recursos y las posibilidades reales de su impacto.

De concretarse esta propuesta, la mayoría de los servicios que actualmente presta la ADELZAC, serían brindados por las agencias de desarrollo económico, por lo cual, de continuar su funcionamiento intacto resultaría redundante; sin embargo, podrían perdurar algunos de sus servicios más importantes, los cuales complementarían las tareas de las agencias de desarrollo, evitando que se concentren atribuciones excesivas en éstas. Los servicios que sería necesario, la ADELZAC continuara prestando, son: asesoría jurídica a organizaciones sociales productivas; desarrollo de documentos metodológicos sobre desarrollo local y, capacitación de regidores y directores de desarrollo económico local. El último servicio es el más importante que sobreviva, ya que siendo bien realizado, se hace

posible el aumento de la eficacia en el funcionamiento del SARE, así como la participación activa de los municipios al interior de las “oficinas regionales” pertenecientes a las agencias de desarrollo económico. La ADELZAC también podría iniciar labores de contraloría social en la ejecución de proyectos productivos.

4.4.2 ASOCIACIÓN ENTRE LA PROPUESTA DE DESREGULACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CON LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES

El complemento de una buena estrategia para incentivar proyectos que puedan traducirse en micro, pequeñas y medianas empresas, es la desregulación y simplificación administrativa. Desgraciadamente, el SARE hasta ahora ha sido ineficiente, mientras que el gobierno de Zacatecas y sus ayuntamientos, hacen de éste uno de los estados que más obstruye la creación de empresas. Por ello, la solución estriba en unir la estrategia federal con la que existe en la entidad, es decir, el Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa, sobre el cual no se conocen avances, debe relacionarse con el esquema nacional propuesto dentro del Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

El gobierno del estado tendría que iniciar por realizar una reunión con representantes de todos los ayuntamientos para coordinar una verdadera política estatal de desregulación y simplificación administrativa, escuchando los problemas que podrían surgir en cada municipio, así como el grado de factibilidad en la instalación de los centros del SARE, además de las sugerencias para integrar a las zonas más atrasadas dentro de la estrategia, ya sea mediante una vinculación con las agencias de desarrollo económico, las cuales apoyarían la generación de micro, pequeñas y medianas empresas, o a través de la condonación en el pago de trámites o el descuento en el cobro de impuestos a las empresas que quieran invertir en ellas.

Luego de las reuniones locales, el gobierno del estado asistiría a las reuniones coordinadas por la SE y la SHCP en torno a la estrategia de desregulación y simplificación administrativa nacional. La secretaría estatal designada como representante sería la SEDEZAC, a través de la Dirección de Desregulación Económica, la cual estaría encargada

de vincular las propuestas de origen federal con las de cada ayuntamiento para la concreción de los centros del SARE. También rendiría cuentas del funcionamiento del sistema en toda la entidad con respecto al estado de cada módulo, así como a la instalación y mantenimiento de la red que intercomunicaría los centros de cada ayuntamiento con una terminal, manejada en la SEDEZAC, encargada de informar al centro operador de la red en la Ciudad de México.

Los trámites estatales deben homologarse con los municipales, de tal manera que se reduzcan y se evite la duplicación, prevaleciendo únicamente los de uso de suelo y licencia de funcionamiento, siendo complementados con el alta en el Registro Federal de Contribuyentes, así como con el permiso para la constitución de sociedades (ante la Secretaría de Relaciones Exteriores) en el caso de personas morales, ambos, trámites federales. Hecho esto, la apertura del negocio se podría realizar en un día, dejando un plazo para completar los trámites adicionales que existen, los cuales serían: el aviso de funcionamiento ante la Secretaría de Salud, en caso de que el giro lo amerite; informar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, únicamente si se es una empresa generadora de residuos peligrosos; inscripción patronal en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, la presentación de planes y programas de capacitación, cuando sea necesario, ante la Secretaría del Trabajo y previsión Social (STPS).

Los inversionistas tendrían hasta tres semanas para cumplir con los trámites adicionales, aunque éstos deberían estar integrados dentro de las estaciones del SARE, es decir, no sólo la SE y la SHCP deberían participar en el diseño de los centros y sus programas, sino que debería ser un trabajo conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores, IMSS, STPS y SEMARNAT para que en una sola ventanilla se pudieran realizar todos los trámites sin necesidad de ir a las delegaciones federales de cada dependencia. El periodo de resolución, entonces, podría ser mayor al de los trámites de apertura de negocios, pero también tendría que irse puliendo hasta conseguir que todos ellos se realizaran durante el mismo día.

Los centros del SARE deben estar integrados, dependiendo de la densidad demográfica del municipio, por una serie de ventanillas, permitiendo la realización, en cada una, de todos los trámites. Sin embargo, esto no basta para que la atención sea lo más rápida posible, por lo cual, en la entrada de cada centro, debe colocarse un tablero con los requisitos para la realización de todos los trámites. Éstos tienen que haber sido previamente sintetizados en la Dirección de Desregulación Económica de la SEDEZAC, quedando únicamente los mínimos indispensables, luego de un acuerdo con las instancias federales y municipales. Asimismo, debe existir un módulo de información donde se puedan consultar los requisitos para realizar los programas de capacitación que serían enviados a la STPS.

También, dicho módulo, sería utilizado como mecanismo para la promoción de ciertas inversiones a través del otorgamiento de información acerca de la saturación de algunos giros, así como de la oportunidad para invertir en algunos otros donde el mercado esté menos competido. Además, debe contar con el soporte técnico suficiente, el cual, permita orientar a la población acerca de los requisitos necesarios o las instancias ante las cuales se debe recurrir para constituir y registrar empresas no contempladas dentro del catálogo de los 685 giros o clases de actividades económicas manejado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con objeto de ir ampliando el catálogo y permitir ajustes no sólo en el sistema existente en la entidad, sino, con base en la información recabada en toda la república, ir ajustando el SARE en la totalidad de los estados.

De lograrse reducir los tiempos en la apertura de pequeñas y medianas empresas, entonces será uno más de los elementos necesarios para atraer a la inversión extranjera o a las grandes empresas nacionales en los sectores donde se requiere la especialización y los insumos que vienen aparejados con esta clase de inversiones. Sin embargo, se debe evitar hacer uso prioritario de incentivos fiscales y, en cambio, insertarse en las políticas de promoción estructuradas desde la esfera federal bajo la estrategia de incrementar el desarrollo regional, empleándose incentivos financieros que puedan beneficiar, indirectamente, a las regiones mediante la creación de infraestructura o la implementación de estrategias educativas que perduren más allá de la instalación de una empresa.

El gobierno del estado, por medio de la SEDEZAC, tiene que buscar las ventajas competitivas generadas en la ejecución de los programas de incentivo al empleo, es decir, las oportunidades de mercado que se estén desarrollando a raíz de la vinculación de proyectos. El objetivo es complementar las acciones de financiamiento y capacitación con la generación de la infraestructura necesaria para vincular a las diferentes regiones del estado, así como detectar los eslabones más débiles con el fin de unir los proyectos en un nivel productivo más complejo. Además, deben ser identificados los nichos donde los recursos disponibles, el nivel de especialización predominante y la tecnología existente no son capaces de intervenir y generar producto a pesar de la existencia de materia prima y de cierto nivel de valor agregado en la misma.

Una vez concluido el estudio de los proyectos existentes y de los planes regionales generados en las agencias de desarrollo económico, la SEDEZAC debe identificar los sectores de la población y las zonas geográficas donde se genere la “necesidad” de atraer inversión de grandes capitales para compensar las fallas del mercado y/o complementar a las empresas locales. También se deben analizar los proyectos entre las universidades, institutos tecnológicos y las empresas mineras para ubicar el grado de desarrollo de las cadenas productivas y generar la infraestructura necesaria que pueda servir de incentivo para atraer inversión capaz de aprovechar los minerales en la fabricación de instrumentos, aparatos o cualquier tipo de producto no artesanal que haga uso, principalmente, de la plata y el zinc. En cuanto a la agroindustria, este debe ser un sector exclusivo de la inversión de origen local.

La Dirección de Proyectos de la SEDEZAC tiene que identificar y crear escenarios con las empresas que, le interesaría al gobierno, invirtieran en la entidad para complementar el producto generado localmente y estimular el desarrollo industrial. De ser posible, se deben buscar compañías europeas o asiáticas que encuentren atractivo invertir en México como una puerta al mercado de América del Norte. Esto haría más sencillo lograr persuadirlas sin necesidad de llegar a utilizar incentivos fiscales, haciendo uso, solamente, de instrumentos de promoción como pueden ser los proyectos ya existentes, que

servirían de base para generar posibles insumos. Las modificaciones en la estrategia educativa, podrían ser igualmente resaltadas, pues se crearían más especialistas involucrados en la producción de las empresas y se reduciría tiempo en la capacitación, así como se aseguraría mayor productividad.

Ya identificadas las empresas y sus respectivos perfiles, el grupo de negociadores, perteneciente a la Dirección de Proyectos, y que se encargaría de hacer contacto con ellas, debe reunirse con los sectores poblacionales que estarían involucrados regional y laboralmente con objeto de llegar a un proyecto común que, en la medida de lo posible, nazca de ellos mismos, pudiéndose vincular con sus propios proyectos, así como con el perfil de la educación que esté siendo impartida en la región. Esto serviría para proporcionar a las empresas trabajadores, así como certidumbre a los productores beneficiados indirectamente, mientras que le facilitaría al gobierno negociar con límites determinados de manera precisa para evitar crear expectativas irrealizables y continuar con las estrategias surgidas regionalmente.

Después de conocer las propuestas, aspiraciones y negativas de la población, el grupo de negociadores partiría a hacer promoción de la entidad con datos, argumentos y propuestas concretas para persuadir a los inversionistas; no obstante, en la negociación se podrían implementar incentivos financieros como las propuestas de donación del terreno o ciertos edificios, así como el subsidio de algunos insumos como el agua o la electricidad. Sin embargo, el recurso que debe ser utilizado como la principal estrategia es la política de vínculo entre las instituciones de educación superior y el aparato productivo, además de la realización, por parte del gobierno, de los trámites ante la Dirección General de Inversión Extranjera, así como la obtención de la autorización que le compete otorgar la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

La evolución que sufran las negociaciones tiene que ser comunicada a la Secretaría de Economía con objeto de que el gobierno federal esté al tanto de la táctica empleada por la SEDEZAC para convencer a los inversionistas y que, esta última, confirme si se obtendría la aprobación tanto de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera como de la

Dirección General de Inversión Extranjera en lo que respecta a la operación de la empresa con una mayoría o totalidad de capital extranjero y la factibilidad para su funcionamiento comercial, ambas, decisiones que son tomadas, respectivamente, de manera centralizada por cada instancia. También se podría corroborar si el gobierno federal estaría en disponibilidad de apoyar con recursos para incrementar la infraestructura y, en última instancia, saber si se permitiría ofrecer incentivos fiscales como reducción al impuesto sobre la renta y del impuesto al activo.

4.5 PROPUESTAS SOBRE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS EN ZACATECAS

Actualmente existen los cimientos para comenzar a concretar algunos proyectos que pueden resultar generadores de riqueza, pero sobre todo, de empleo. Estos se fundan en la intención de generar valor agregado a las materias primas obtenidas de suelo estatal. Hay una buena producción en el campo de guayaba, durazno, tuna y frijol, mientras que se extraen grandes cantidades de plata y zinc. A partir de cada uno de estos productos se pueden generar actividades en diferentes niveles de la especialización laboral, haciendo posible la instalación tanto de plantas procesadoras de productos agrícolas como de industrias que aprovechen los minerales en la fabricación de productos de alto calibre tecnológico.

En la zona de alta migración pueden generarse cuatro proyectos diferentes, además del que actualmente se está llevando a cabo respecto a la cadena del mezcal. Tres de ellos tienen que ver con el procesamiento de productos agrícolas y su envasado: el frijol, además de la guayaba y durazno; el otro se refiere al desarrollo de productos a partir de la plata extraída en Sombrerete para su uso en la fabricación de diferentes productos. En el centro y Este de la entidad se pueden generar otros cuatro proyectos: dos relacionados al procesamiento y enlatado de productos del campo: frijol y tuna; dos más relacionados a la generación de valor en la extracción de plata y zinc en Fresnillo y Morelos, respectivamente.

Los proyectos, principalmente, de origen agrícola, estarían sustentados en la asociación de productores como estrategia para romper las redes de coyotes que compran los productos a precios muy bajos. Las plantas serían dirigidas por los líderes de las asociaciones, además de los representantes de los clubes de migrantes que participen en el financiamiento con el fin de asegurar la productividad. El papel del gobierno del estado, en el inicio de operaciones, sería de supervisión, con tal de vigilar el buen uso de los recursos aportados, apoyando en las labores de capacitación, asesoría y promoción. También se haría énfasis en la venta de bienes a la comunidad mexicana en los Estados Unidos, así como se aprovecharía la estructura que ésta ha creado para comercializarlos al resto del país vecino. En la fabricación de productos a partir de la plata y zinc, la principal función del gobierno sería gestionar la concreción de los proyectos, presentándolos ante diferentes inversionistas.

La guayaba ya es vendida a compañías como Jugos del Valle; sin embargo, no es procesada en la entidad, sino que se compra por rejas. Por ello, en la zona del Cañón de Juchipila, debería establecerse una envasadora regional propiedad de la asociación de productores, donde el gobierno interviniera, mediante la agencia de desarrollo económico que se estableciera en la región, con parte del financiamiento y otro tanto que se pudiera obtener de los clubes de migrantes para la construcción de una nave industrial y la adquisición de la maquinaria necesaria, produciendo néctares y guayabas enlatadas bajo una marca regional que aglutinara a todos los municipios productores de la zona, haciendo factible un buen volumen de producción y una derrama económica intermunicipal. De ser requeridos, los especialistas de la “oficina regional” de la agencia de desarrollo participarían en el diseño de logotipos y etiquetas, así como en el estudio de mercado, con objeto de proponer, bajo ciertas circunstancias, la diversificación de los productos.

De manera similar debería suceder con el durazno, financiándose su procesamiento para la obtención de almíbares. Debido a la extensión de la zona productiva tendrían que construirse al menos dos plantas, pudiéndose ubicar una de ellas en el municipio de Jerez, ya que se encuentra en el centro de la región. El mecanismo de financiamiento sería el mismo, es decir, la aportación del gobierno del estado mediante los fondos que la

SEDAGRO otorgue a la agencia de desarrollo y, otra parte, de las remesas colectivas, previa negociación del gobierno estatal con las agrupaciones migrantes. Asimismo, la diferenciación del producto se haría mediante la contratación de especialistas oriundos de la región, o a través de aquellos con que cuente la “oficina regional” de la agencia de desarrollo, la cual participaría en el estudio de mercado y en el de factibilidad acerca de la ubicación de las plantas procesadoras en determinados municipios, al menos en el que ha sido propuesto hasta ahora.

El frijol tiene que enlatarse si se quiere incrementar su valor, y en la zona de alta migración sería recomendable establecer una de las plantas, la cual debería ubicarse en el norte del estado, es decir, en Juan Aldama, Miguel Auza o, incluso, en Río Grande, buscando incentivar el desarrollo equilibrado. Los productores de toda la región estarían asociados, con la contribución del gobierno, para mantener el nivel y la calidad de la producción, así como para dividir las ganancias y pérdidas. Los fondos provendrían de los productores, del gobierno, de los clubes de migrantes, así como de los obtenidos de organizaciones filantrópicas. La asesoría del gobierno se enfocaría en la diversificación del producto, es decir, diferentes modalidades en las que el frijol es preparado, incluyendo a las regionales. El estudio de mercado se centraría en la búsqueda de consumidores más allá de las fronteras del país, además de abastecer la demanda nacional, intentando desplazar la oferta de frijol proveniente de Estados Unidos.

El proyecto del procesamiento de la plata extraída en Sombrerete, estaría fundamentado en la colaboración del Instituto Tecnológico Superior de Occidente. Los productos que se podrían fabricar serían: instrumentos quirúrgicos, cubiertos y contactos. En un nivel más especializado: Pilas botón de óxido de plata, usadas en calculadoras y relojes, además de tintas de plata, aplicables en circuitos y tarjetas inteligentes, sirviendo como conductor. Como estos últimos productos requieren de trabajo científico, además de los ingenieros del Tecnológico, también estaría vinculada en el proyecto la UAZ, apoyando con un equipo de ingenieros químicos, los cuales aportarían sus conocimientos para agregar las sustancias que pudieran hacer funcionar mejor a las tintas, como ya lo está haciendo la Dow Corning Corporation. El funcionamiento de la empresa estaría basado en un estudio

del proyecto realizado entre el gobierno del estado e inversionistas interesados, los cuales podrían ser locales, nacionales e, incluso, extranjeros, debido al costo y las características del proyecto.

Sin embargo, los resultados del estudio realizado y de las negociaciones con Industrias Peñoles, podrían determinar que se buscara crear una Sociedad Anónima de origen local, la cual pudiera ayudar con el financiamiento, además de exponer el proyecto a los clubes de migrantes para conocer si estarían interesados, ya que se localiza fuera de su ámbito de acción tradicional. También podrían obtenerse recursos del Banco Interamericano de Desarrollo; aunque en caso de que fueran insuficientes, al igual que el interés de inversionistas locales, se buscaría atraer inversión extranjera bajo la consigna de adherir, dentro del proyecto, a las instituciones de educación superior del estado, fundamentalmente, a la ubicada en Sombrete.

Los proyectos que se generarían en el Este del estado serían dos enlatadoras más: una de frijol, ubicada en Fresnillo, y otra de tuna, eligiendo su localización a partir de un estudio de factibilidad en alguno de los municipio del sureste de la entidad. El frijol seguiría el mismo proceso que el realizado en el municipio designado en el Norte, existiendo la posibilidad de que ambas plantas se manejaran bajo el mismo sello, dependiendo de la decisión que tomaran los inversionistas, ya que en Fresnillo existen organizaciones que podrían financiar la planta, mientras que la otra seguramente sería apoyada por migrantes. La industrialización de la tuna sería un proyecto exclusivamente regional, el cual se lograría mediante la inversión de migrantes originarios de la zona, además de los fondos existentes en la agencia de desarrollo económico, implicando a varios productores y, permitiendo adquirir la producción de tuna de toda la región e, incluso, de alguna otra que esté aislada en otro lugar del estado.

El objeto de enlatar la producción de tuna radica no sólo en abastecer al mercado local y nacional, sino en exportar el producto, principalmente, a Europa. Para ello se tendría que capacitar a la población una vez que esté constituida la dirigencia de la planta. El gobierno del estado sólo vigilaría el desarrollo del proyecto con la intención de hacer

productivos los recursos aportados, así como asesoraría acerca de la posible vinculación de algún otro proyecto regional. También buscaría relacionar a la empresa con el Tecnológico que se crearía en la zona para abastecerla de especialistas que permitieran supervisar el proceso productivo con el fin de hacerlo más eficiente, fortaleciendo su administración.

Las plantas industriales de la región se ubicarían en Fresnillo, así como en Calera o Morelos. La de Fresnillo emplearía la plata comprada a Industrias Peñoles con objeto de fabricar productos relacionados con la higiene tanto en el procesamiento de alimentos como en el ramo de la medicina. Ya que se requeriría de una gran inversión, se expondría el proyecto ante posibles inversionistas locales agrupados o de alguna otra entidad, siendo presentado, en última instancia, ante inversionistas extranjeros. El proyecto podría ser modificado dependiendo del origen de los recursos, pero la intención es la fabricación de productos que involucren alta tecnología, como fibras basadas en plata, las cuales sirvan para la limpieza en la industria alimenticia o en la fabricación de aditamentos médicos (uniformes, vendas, gasas y mantas).

El uso de la plata estaría sustentado en sus propiedades como bactericida, las cuales permiten expandir la gama de productos relacionados con la limpieza, como podrían ser: instrumentos para el procesamiento de carne e incluso, de frutas y vegetales, los cuales pueden ser limpiados luego de un mayor tiempo de uso; materiales para la construcción de cuartos forrados de metal con enchapado de plata en lugares donde se requiera de extrema limpieza (laboratorios y quirófanos), además de empaques que contengan partículas de plata para productos demandantes de extremo cuidado, buscando evitar su descomposición. El gobierno del estado no sólo apoyaría haciendo uso de instrumentos financieros en caso de inversión extranjera, sino que aportaría recursos y los servicios que sean solicitados a la agencia de desarrollo. También vincularía al Tecnológico de Fresnillo con el proyecto, buscando generar empleo de mejor nivel, además de hacer más factible que la empresa sea de propiedad local o nacional.

La extracción de zinc en Morelos podría ser utilizada para la generación de diferentes productos. El gobierno del estado tendría que persuadir a posibles inversionistas,

dando prioridad a los de origen local. Los recursos, de pactarse el proyecto entre oriundos del estado, provendrían de los particulares asociados que estén interesados y serían complementados con un aporte de los fondos existentes en el sector público. Los productos que se podrían fabricar serían: tubos, láminas, hilos y cables galvanizados; así como chapas onduladas y clavijas empleadas en la construcción. Asimismo, se vincularía el proyecto con el Instituto Tecnológico de Zacatecas (ITZ).

La participación del ITZ se haría imprescindible no sólo para nutrir a la empresa de profesionistas que constituyan el cuerpo administrativo de la misma y mejoren el sistema productivo, también para abastecerla de especialistas que pudieran hacer posible la fabricación de pilas y baterías como lo son: pilas estándar de zinc y carbón, utilizadas en aparatos domésticos; pilas botón zinc-aire, empleadas en aparatos de sordos, marcapasos y equipos fotográficos, así como, baterías zinc-aire, usadas en trenes, parquímetros y vallados eléctricos. Seguramente el proyecto tendría que ser dividido en dos, con el fin lograr una verdadera especialización productiva, uniéndolo con la fabricación de pilas a partir de la plata, buscando crear una sola empresa en conjunción con la división de Sombrerete.

CONCLUSIONES

- El Estado se origina como base de la interrelación humana a partir de un orden legal, el cual asegura la existencia y supervivencia de la propiedad privada. No obstante, la estructura jurídica que genera a la Constitución de un país y en la que se sustenta la distribución del poder, a pesar de estar fundada en la legalidad, no siempre es legítima, por lo cual la resistencia moral al orden establecido es un elemento que posibilita la transformación y evolución del Estado en la búsqueda del bien común.
- El pueblo de México está facultado para rectificar en la distribución del poder con el fin de mejorar la calidad del gobierno y, al ser éste el rector del desarrollo económico nacional, está comprometido a representar los intereses de aquél en las estrategias para conseguir el crecimiento. Asimismo, cada disposición en materia de política económica debe erigirse bajo la idea de erradicar la mala distribución del ingreso y la concentración de la riqueza.
- El gobierno es responsable de crear fuentes de empleo por sobre los intereses de la empresa privada que no esté inserta en la dinámica de la visión del desarrollo económico. En la medida que pueda planear y ejecutar su visión de Estado, respetando los mecanismos institucionales, es como se refleja una verdadera independencia política tanto de gobiernos extranjeros como de empresas transnacionales, llevando al país al desarrollo de una democracia donde exista corresponsabilidad ciudadana.
- Los órganos especializados que constituyen el gobierno, solamente realizan los fines del Estado si conocen su naturaleza y límites. En México, esos órganos están ubicados en tres esferas de gobierno que funcionan mediante dos órdenes jurídicos: la Constitución federal y la de cada entidad, subordinándose la última a la primera.
- Para cumplir con los objetivos de todo gobierno tiene que existir la soberanía, en la cual hay independencia externa y supremacía interna, incumpléndose, en México, la primera respecto a los estados federados. Esto permite que se imponga la visión

del Presidente de la República, Jefe de Estado y Gobierno, cuando la conformación de las cámaras le favorece, por lo cual, es posible la aplicación de su ideología en todo el país, permaneciendo los estados programáticamente dependientes del centro.

- La Administración Pública está obligada a hacer tangible la existencia del Estado mediante su aparato organizativo, aplicando la estructura institucional que lo sustenta en la búsqueda de cumplir las tareas gubernamentales. La Administración Centralizada no puede ser medida, para demostrar la eficacia de su funcionamiento, en términos monetarios, aunque en la Paraestatal tiene que ser así de rigor. En el funcionamiento de ambas no existe la diferenciación de política y administración, sino que prevalece un continuo político.
- Es menester construir espacios de interrelación en los cuales, a través de la argumentación y persuasión, se resuelvan problemas de orden público, fomentando la participación de las agrupaciones sociales, formales e informales, con el fin de estructurar proyectos negociadamente, partiendo de la óptica de los principales afectados: los ciudadanos. Es este el papel que le corresponde interpretar, actualmente, a la Administración Pública, que junto a la ciudadanía irá construyendo dichos espacios, pero sin evitar mantener la mira en la planeación para no sucumbir ante lo coyuntural de las demandas ciudadanas.
- La Planeación Nacional es el instrumento que puede hacer posible la consecución de un futuro deseado a través de los programas que emanen de ella. La calidad de los programas dependerá del rigor analítico que contenga el Plan Nacional de Desarrollo, logrando su ejecución mediante la designación de cabezas de sector que no estén únicamente dedicadas a la programación, presupuestación y vigilancia de las entidades públicas, sino que se centren en el funcionamiento de las tareas compartidas entre dependencias.

- La asimetría entre el desarrollo económico y la utilidad de las empresas privadas, hace que el gobierno intervenga en la economía, la cual funciona mediante el mercado. El gobierno mexicano tiene a su disposición variables como la legislación acerca de los servicios financieros; la prohibición de ciertas importaciones y exportaciones, así como del tránsito de ciertos productos; el establecimiento del salario mínimo; impuestos y subsidios, entre otras, para favorecer a ciertos sectores de la economía que puedan encontrarse en una situación de atraso.
- Al existir dudas acerca de la metodología para precisar el nivel de empleo en el país, el INEGI creó otros indicadores que permiten complementar la información tendiente a comprender el fenómeno, como son la Tasa de Presión General y la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación, las cuales miden la calidad del empleo y no sólo la ocupación por sí misma, permitiendo una mejor realización de análisis sobre el desempleo.
- La Planeación Nacional, tanto en el gobierno de Ernesto Zedillo como en el de Vicente Fox, se centra en la atenuación de las actividades económicas del Estado, procurando crear únicamente las condiciones para que se desenvuelva el sector privado a través de dos mecanismos prioritarios, que también, se asegura, son los mejores para reducir el desempleo: el control de la inflación y el crecimiento del Producto Interno Bruto.
- El gobierno participa, actualmente, en algunos sectores de manera “selectiva” y “temporal” con el fin de evitar el “paternalismo”. Promueve la desregulación administrativa y la generación de infraestructura vía el ahorro interno y la inversión extranjera. No obstante, el diagnóstico y la estrategia para resolver los problemas del sector más abandonado, el agropecuario, son superficiales.
- Los programas gubernamentales controlados por la Secretaría de Economía, Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social están diseñados de manera aislada, lo cual provoca que ataquen de la misma manera la

falta de empleo, redundancia que hace improductivos los recursos disponibles ante la carencia de comunicación entre las dependencias, sin contar la dificultad que implica la inexistencia de mecanismos precisos para canalizar los recursos a las regiones que los requieren.

- La STPS no asume la responsabilidad de coordinar el funcionamiento de los programas que combaten el desempleo y se limita a realizar la labor de interlocutor entre los oferentes de empleo y los demandantes, provocando que la estrategia de financiamiento a proyectos productivos no ayude a vincular cadenas productivas, respondiendo solamente a la coyuntura.
- La combinación de la estrategia de inversión extranjera para financiar el desarrollo y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, permitió que un mayor número de empresas no mexicanas se instalaran en el territorio nacional sin vincularse con los productores regionales, además de procurar la realización de sus inversiones en sectores redituables pero, no necesariamente, “estratégicos”, haciendo tangible la idea de la carencia de diversificación productiva en perjuicio de las micro y pequeñas empresas.
- A pesar de que se eliminaron obstáculos al comercio transfronterizo, se omitió el libre traslado del capital humano, lo cual ha provocado un vicio en el sistema económico, donde la inversión extranjera condiciona la oferta de empleo al cobro de bajos salarios por los demandantes del mismo, originando que el tipo más recurrente de inversión sea la maquiladora.
- El gobierno de Zacatecas, en sus últimas dos administraciones, ha planteado el desarrollo a partir de la interacción de la actividad gubernamental con la de la sociedad civil. Los argumentos enunciados en los “planes de desarrollo” se centran en el aprovechamiento de los recursos de origen migrante, aunque sin depender demasiado de los mismos, buscando financiamiento de otras fuentes para permitir una capacidad autónoma de crecimiento a partir del fortalecimiento del agro estatal.

- La desregulación administrativa; el apoyo a los productos tradicionales a través de la promoción de plantas procesadoras de alimentos; la ocupación de los parques industriales; la elaboración de corredores turísticos y, la coordinación intergubernamental que evite la duplicación de funciones son puntos mencionados, pero no explicados, en los planes estatales de Desarrollo de Zacatecas, quedando como “propósitos” no incrustados en la estrategia gubernamental.
- La estructura administrativa del gobierno de Zacatecas contiene duplicación de funciones entre sus dependencias, originando áreas de ejecución que no son atendidas debido a la confusa delimitación de tareas. Los programas existentes, a pesar de atacar, en ocasiones, los mismos problemas, funcionan de manera aislada, provocando que los recursos no se apliquen de manera óptima y que las soluciones dadas funcionen en el corto plazo, sin insertarse a una estrategia de desarrollo.
- La estrategia de atracción de inversiones aplicada en Zacatecas es ceñida, centrándose en la promoción de la entidad y en la generación de proyectos, vinculando empresarios migrantes y locales. No obstante, no existe una jerarquía de prioridades donde se identifiquen proyectos concretos vinculados a una estrategia de largo plazo que involucre a unos con otros.
- La aplicación de una política de inversiones selectivas no puede ser viable si el objetivo de la promoción no es acertado, causando la existencia de poco financiamiento e infraestructura. Por ello se hace fundamental la existencia y funcionamiento de la ADELZAC en pro de la generación de estrategias regionales y de la obtención de recursos para colocar créditos que permitan ejecutar dichas estrategias en proyectos de impacto intermunicipal.
- El panorama del desarrollo no es alentador, al parecer la excesiva dependencia del consumo estadounidense seguirá condicionando a la inversión hecha en el país, donde podrían incrementarse los indicadores relacionados a la mala calidad del

empleo, repercutiendo en el incremento del desempleo entre aquellos con mayor nivel académico.

- El gobierno no será capaz de contrarrestar la problemática si continúa la focalización de programas y su consecuente descoordinación administrativa. En este escenario los niveles de desempleo podrían seguir disfrazados por efectos de la migración y de la metodología para medirlo, manteniéndose los deficientes estándares salariales.
- El desarrollo regional seguirá viéndose retrasado si continúa la disparidad de aportaciones federales, en la cual, entidades más pobres reciben menos recursos, combinándose con la posible disminución del crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector agropecuario e industrial. Esto provocaría un lento crecimiento de la infraestructura, repercutiendo en la concentración de la inversión en zonas donde ésta ya existe.
- El SARE, junto con la reducción de la tramitología en la administración pública, podrían ser herramientas que mitiguen la concentración regional de riqueza; sin embargo, hasta ahora son cómplices y sus antecedentes inmediatos indican que su aplicación no será modificada, viéndose agravada la situación por la persistente idea, del gobierno federal, de que la canalización de más recursos públicos a las zonas atrasadas no implica un mayor desarrollo.
- El común denominador en el funcionamiento de los programas es que sus resultados continuarán siendo rebasados por las necesidades sociales, mientras que las modificaciones en su mecánica de operación persistirán concentrándose lentamente; de la misma manera sucederá con la ampliación de su cobertura nacional y el perfeccionamiento de los conductos para canalizar los recursos.
- Tanto los intermediarios propuestos en diversos programas, como la población objetivo, seguirán teniendo problemas para recibir los recursos debido a la rigidez

de los requisitos y/o a la errónea utilización de los fondos, destinándolos a usuarios no contemplados dentro de los sujetos descritos en las reglas de operación. Asimismo, de no eliminarse algunos programas, seguirán existiendo zonas de cobertura duplicadas.

- La fallida renegociación del TLCAN hace que el futuro del sector agropecuario esté condenado ante la desigualdad de subsidios con respecto a Estados Unidos y Canadá, agravando la situación de dependencia alimenticia y de la producción de cultivos tradicionales como el maíz y frijol, además de agudizar el problema migratorio.
- El incremento de la inversión en manufacturas, al agudizarse la dependencia con la economía estadounidense, donde el consumo disminuyó en los últimos años, es muy incierto, aunque de prevalecer el mismo nivel, se prevé poca exportación de tecnología, pues ésta está representada por productos que, en su mayoría, sólo son armados en el país para abaratar los costos de producción vía la mano de obra.
- Podría perderse inversión extranjera (IE) ante el surgimiento de la oportunidad en mercados que encuentra más rentables por la preparación del capital humano y la infraestructura. Mientras la banca comercial, que debería paliar vía el financiamiento, los recursos captados a través de la IE, difícilmente otorgará crédito en sectores clave como el agropecuario, favoreciendo más a aquél destinado al consumo, incluso, por sobre el utilizado en el sector industrial, dificultando más el desarrollo económico.
- Las expectativas de desarrollo en Zacatecas son desoladoras si se toma en cuenta que el sector más productivo con respecto al PIB es el agropecuario, viéndose afectado por la eliminación de aranceles en granos el año 2008. Además, las malas condiciones del empleo continuarán, con la posibilidad de deteriorarse más por efectos del TLCAN. La PEA podría continuar emigrando, despoblando lentamente al campo, lo cual repercutiría en una disminución del producto estatal.

- La repercusión en el PIB estatal de la minería, el turismo y la industria, esta última reduciéndose casi a la actividad manufacturera, será mínima, ya que de prevalecer las circunstancias actuales, su aportación no variará, contando con pocas probabilidades de incrementar la demanda de empleo. Esto se vería complementado por la persistencia de poca productividad en los cultivos más importantes del agro, como el frijol, maíz, chile seco y avena forrajera, además de la supervivencia del minifundismo.
- Son reducidas las expectativas de concretar proyectos relacionados con la producción de tecnología debido a la poca especialización del capital humano y a la inexistencia de una estrategia que vincule el aparato productivo con la estructura educativa, generando pocos incentivos para financiar la investigación científica desde la esfera pública y nulificando el interés de la empresa privada.
- La dificultad de aumentar la riqueza se hará más compleja si se mantiene el deficiente funcionamiento de la administración pública de la entidad, donde se invierte más en gasto operativo que en infraestructura, ocasionando que Zacatecas sea poco atractivo para invertir, lo cual provoca que el gobierno tenga una reducida capacidad de generar recursos propios a través de derechos e impuestos, creando una dependencia excesiva de los recursos provenientes de la federación.
- De continuar intacta la estructura administrativa, el gobierno de Zacatecas no podrá coordinar los programas con el fin de distribuir áreas concretas de acción y evitar problemas como el de la confusa adjudicación de responsabilidades acerca de la agroindustria entre SEDAGRO y SEDEZAC. Además no se podrán establecer prioridades regionales y los fondos de financiamiento, así como el Servicio Estatal de Empleo, seguirán centralizando sus servicios.
- El poco impacto programático, así como la pobre atracción de inversiones extranjeras, concentradas en la manufactura, no serán un contrapeso para el

incremento migratorio que se avizora luego de la libre competencia agrícola, ya que no se contará con la infraestructura suficiente para aumentar la calidad de los productos regionales, permitiendo que sean desplazados en el mercado y que los productores pierdan utilidades.

- La zona de alta intensidad migratoria en el estado continuará sufriendo un despoblamiento, ya que el promedio de edad para emigrar ha ido disminuyendo, lo cual podría afectar a proyectos tan ambiciosos como la concreción de la cadena del mezcal. El problema más importante que se puede originar es que los migrantes, paulatinamente, dejen de regresar a sus lugares de origen, perdiendo el arraigo con los mismos y, por consecuencia, disminuyendo el flujo de remesas.
- La ADELZAC, al parecer contará con la participación de todos los municipios antes de que acabe el actual sexenio, acrecentando su capacidad para obtener financiamiento y colocar créditos, teniendo la posibilidad de constituirse en ese vínculo necesario entre la comunidad migrante, productores y empresarios locales, con el fin de evitar el alejamiento de los primeros.
- Para lograr incrementar el grado de desarrollo económico del país se debe elevar el nivel educativo, adoptando, dentro de los planes de estudio federales de educación básica, contenidos regionales. De manera similar debe suceder con las instituciones de educación superior, adaptando su oferta educativa al contexto productivo, vinculando a sus egresados con el mercado de trabajo.
- La generación de micro, pequeñas y medianas empresas tiene que sustentarse en una política de desregulación y simplificación administrativa coordinada por la SE y la SHCP, reuniendo a las dependencias estatales encargadas de impulsar la economía regional para homogenizar la operación del SARE mediante la instalación de una “red nacional” que detecte las modificaciones de procedimientos.

- La focalización de los programas debe tener un sentido más político que presupuestal, permitiendo que se adecuen más al ambiente en el que son aplicados. Para ello tiene que modificarse la LOAPF y establecer claramente qué dependencia tiene la obligación de atacar, de manera integral, el desempleo, evitando así la duplicación de funciones; de no suceder de esta manera, al menos debe erigirse un “consejo” integrado por las secretarías de Estado implicadas, con objeto de cruzar los resultados de sus programas y poder vincular sus proyectos .
- Los programas deben cambiar sus criterios de factibilidad, sobre todo el Fondo PYME, premiando la creatividad e innovación, además de juzgar la viabilidad de los proyectos de acuerdo a la región en que son aplicados. El problema de intermediación para asignar recursos sería resuelto con la generación de agencias de desarrollo económico local que se involucraran con las personas destinatarias del financiamiento.
- La política de atracción de inversiones debe ser selectiva, centrándose en los sectores atrasados. Cada entidad, como parte de una estrategia nacional, debe hacer un análisis de los recursos con que cuenta, además de su contexto cultural y político, identificando las zonas prioritarias para recibir inversión así como las demandas de sus pobladores, localizando, posteriormente, empresas que pudieran ser susceptibles de invertir luego de una negociación en la que estaría involucrado el gobierno federal.
- La industrialización también podría generarse en el sector agrícola si el gobierno federal elimina los aranceles a la importación de maquinaria y equipo utilizado en la producción de dicho sector. Los gobiernos de los estados podrían comprar, una vez identificadas sus necesidades de acuerdo a las condiciones geográficas y climatológicas imperantes, cargamentos que pudieran ser distribuidos en comodato entre productores a través de las agencias de desarrollo económico, las cuales, además financiarían y asesorarían los proyectos, buscando la generación de envasadoras regionales.

- Las remesas colectivas podrían ser utilizadas, bajo el mismo esquema del 3x1, para generar proyectos nacidos regionalmente mediante la gestión de las autoridades locales, así como para crear fondos que financiaran la modernización de la producción agropecuaria. La probabilidad de obtener recursos por esta vía, crecería mediante la garantía de la participación de los clubes de migrantes en el diseño y monitoreo de los proyectos, evitando la desconfianza que ahora tienen hacia el proceder de la autoridad gubernamental.
- En el estado de Zacatecas tiene que incrementarse el nivel educativo sobre un sustento crítico que permita a los estudiantes de los diferentes niveles académicos tener la capacidad de cambiar su realidad. Por ello, se debe dividir el estado en regiones homogéneas según características productivas y geográficas donde la educación básica pueda ejecutarse adicionando contenidos de acuerdo a la zona.
- En la educación media superior es menester realizar cursos de orientación vocacional serios donde las universidades locales acudan y expongan una oferta educativa vinculada a las necesidades regionales, mientras que en su labor diaria, deben integrarse a polos de desarrollo que permitan la interacción de sus egresados y especialistas con el aparato productivo.
- Los contenidos educativos adaptados al contexto regional, pero sobre todo, la vinculación de las instituciones de educación superior con la estructura de educación media y con el aparato productivo, es la manera de elevar el nivel del capital humano, preparando profesionistas de acuerdo a las necesidades estatales y a la demanda de los sectores productivos, lo cual elevaría la calidad y cantidad de la producción, así como los niveles de ingreso.
- La SEPLADER debe sostener reuniones periódicas con las otras secretarías involucradas en el fomento al desarrollo económico, con el fin de cumplir su función de coordinación y monitoreo de resultados para rectificar los errores y

presupuestar las actividades por venir, permitiendo que, el Gobernador del estado, tenga información oportuna y concreta acerca de la relación entre las actividades del gobierno y los sectores productivos.

- La SEDAGRO debe constituirse como la única dependencia encargada de promover, asesorar y evaluar los proyectos relativos a la agroindustria, reportando los resultados a la SEDEZAC y SEPLADER para que la primera los evalúe a partir de sus criterios como cabeza de sector, mientras que la segunda corrobore el cumplimiento de objetivos.
- La SEDEZAC debe enfocarse al apoyo y seguimiento de proyectos productivos no agropecuarios, los cuales se concentrarían, en sus diferentes modalidades, dentro del Fondo Plata Zacatecas, aunque este desaparecería con la concreción de las agencias de desarrollo económico, las cuales tendrían una estructura geográfica dividida en tres radios de acción, permitiendo el vínculo de los solicitantes de servicios ofrecidos por éstas, las tres esferas de gobierno, especialistas connotados e instituciones de educación superior.
- Las agencias de desarrollo económico, así como una mayor coordinación administrativa, son alternativas para incrementar la eficacia no sólo respecto al financiamiento de proyectos, sino a la articulación de los mismos, creando cadenas productivas que eleven sustancialmente la comercialización y, con ello, la productividad del estado, haciendo posible la industrialización, principalmente, de los productos provenientes del sector agropecuario e insertando en el desarrollo económico a las regiones más atrasadas del estado.
- La ADELZAC, en un escenario donde existan agencias de desarrollo económico, debe especializar sus funciones con objeto de enfocarlas en las labores de capacitación de funcionarios, elaboración de documentos metodológicos y contraloría social, evitando que sus servicios se traslapen con los ofrecidos por las

agencias del gobierno y, manteniendo su espíritu de vínculo entre la ciudadanía y el sector público mediante funciones corresponsables con las de éste.

- El complemento de los programas para generar micro, pequeñas y medianas empresas, es la puesta en marcha de la estrategia de desregulación y simplificación administrativa a través de la unión del Programa de Mejora Regulatoria del estado con el Sistema de Apertura Rápida de Empresas, reduciendo los trámites municipales y estatales para unirlos en un formato con las reducciones hechas ya a nivel federal, promoviendo la instauración de la red nacional de centros SARE.
- Mediante la generación de una estrategia congruente pueden vincularse los diferentes sectores productivos con las dependencias del gobierno de Zacatecas, buscando especializar los procesos de producción, que hasta ahora se ubican en el sector primario, para detonar el desarrollo no sólo económico, sino también científico, basado en la investigación de las universidades involucradas en la diversificación de los productos generados, así como en el aumento de su calidad y complejidad con objeto de evitar la dependencia de las remesas.
- El incremento de los niveles de empleo e ingreso, así como la disminución del flujo migratorio que es ocasionado por la pobreza, sólo se realizarán mediante la generación de asociaciones de productores que, a través de financiamiento, mejoren, varíen y diferencien sus cosechas con la constitución de marcas, además de reducir la atracción o generación de capital maquilador con inversiones que aprovechen las ventajas competitivas regionales e interactúen con las instituciones educativas.

ANEXO

TABLA I**Porcentaje de la Población Desocupada Abierta por nivel de instrucción en las 32 principales zonas urbanas del país**

Año	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta y completa	Medio superior y superior
2002	0.97	3.76	12.32	36.29	46.66
2003	1.08	4.80	11.73	35.05	47.34
2004	1.15	4.98	10.55	36.15	47.17

Nota: Son promedios ponderados con base en datos del Censo General de Población y Vivienda de 2000, acerca de la población de 12 años y más de cada área urbana considerada en la ENEU.
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).

TABLA II**Porcentaje de desocupados con educación media superior y superior en México**

Año	Total
1995	24.2
1996	28.9
1997	31.9
1998	32.9
1999	37.3
2000	36.3
2001	39.3
2002	38.3
2003	40.6
2004	40.9

Nota: Los datos presentados en la tabla corresponden al segundo trimestre de cada año, es por ello que no coinciden con los de la anterior.

Fuente: INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Empleo.

TABLA III**Registro Federal de Trámites y Servicios: Comparativo entre mayo de 2003 y el mismo mes en 2004**

Dependencias y Secretarías	Trámites en 2003	Trámites en 2004	Variación
Hacienda	383	526	143
Comunicaciones	472	472	0
Educación	440	445	5
Agricultura	125	184	59
Economía	146	166	20
Medio Ambiente	128	129	1
Salud	124	124	0
Reforma Agraria	85	90	5
Gobernación	70	73	3
Energía	66	65	-1
Trabajo	55	61	6
IMSS	69	54	-15
Relaciones Exteriores	48	45	-3
Desarrollo Social	13	41	28
Función Pública	43	39	-4
Infonavit	38	36	-2
Telecomm	32	32	0
Pemex	28	28	0
Seguridad Pública	21	24	3
Conacyt	21	24	3
Otras 21	129	149	20
Total de trámites	2,536	2,807	271

FUENTE: Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004.

TABLA IV**Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) operando a escala municipal**

Municipios	Fecha de Inicio
Puebla	Mayo de 2002
Los Cabos	Octubre de 2002
Aguascalientes	Abril de 2003
Guadalajara	Mayo de 2003
Zapopan	Mayo de 2003
Tijuana	Junio de 2003
Mexicali	Junio de 2003
León	Julio de 2003
Tlalnepantla	Septiembre de 2003
Tehuacán	Octubre de 2003
Oaxaca	Diciembre de 2003
Cancún	Diciembre de 2003
Torreón	Enero de 2004
Pachuca	Enero de 2004
Chetumal	Febrero de 2004
Apizaco	Febrero de 2004
Coatzacoalcos	Marzo de 2004
Culiacán	Marzo de 2004
Mazatlán	Marzo de 2004
Navolato	Marzo de 2004
Mérida	Abril de 2004

Nota: Hay en México 2,451 municipios, existiendo oficinas del SARE sólo en 21 de ellos.
Fuente: Consar, 2004.

TABLA V

América Latina: Las 15 mayores empresas transnacionales según ventas consolidadas en 2003 (ventas en millones de dólares)

Posición en 2003	Empresa	País de origen	Sector	Ventas	Principales filiales
1	General Motors Corp.	Estados Unidos	Automotor	14,317	México, Brasil, Colombia, Argentina
2	Telefónica S.A.	España	Telecomunicaciones	14,112	Brasil, Chile, Perú, México, Argentina
3	Wal-Mart Stores	Estados Unidos	Comercio	12,031	México, Brasil, Argentina
4	Volkswagen AG	Alemania	Automotor	10,457	México, Brasil, Argentina
5	DaimlerChrysler AG	Alemania	Automotor	10,123	México, Brasil, Argentina
6	Delphi Automotive Systems Corp.	Estados Unidos	Autopartes	10,040	México, Brasil
7	Repsol YPF	España	Petróleo/Gas	7,345	Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia, Venezuela, Brasil
8	Endesa	España	Electricidad	7,257	Chile, Brasil, Argentina
9	Ford Motor Co.	Estados Unidos	Automotor	7,168	México, Brasil, Argentina, Venezuela, Colombia
10	Telecom Italia SPA	Italia	Telecomunicaciones	6,765	Brasil, Argentina, Chile
11	International Business Machines (IBM)	Estados Unidos	Computación	6,680	México, Brasil, Argentina
12	Portugal Telecom	Portugal	Telecomunicaciones	6,502	Brasil
13	ExxonMobil Corp.	Estados Unidos	Petróleo/Gas	6,127	Brasil, Colombia, Argentina, Chile
14	AES Corp.	Estados Unidos	Electricidad	6,083	Brasil, Venezuela, Chile, Argentina
15	Bunge	Estados Unidos	Agroindustria	5,910	Brasil, Argentina

FUENTE: CEPAL, La inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2004.

TABLA VI

América Latina: Los 10 mayores bancos transnacionales según activos consolidados a junio de 2004 (activos en millones de dólares)

Posición en 2004	Banco	País de Origen	Activos	Principales Filiales
1	Banco Santander Central Hispano (SCH)	España	73,039	México, Brasil, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia, Uruguay
2	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)	España	66,260	México, Chile, Argentina, Perú, Venezuela, Colombia, Panamá, Uruguay
3	Citibank	Estados Unidos	55,603	México, Brasil, Chile, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela, Panamá
4	ABN Amro Bank	Países Bajos	21,560	Brasil, Uruguay, Chile, Argentina
5	HSBC Holdings	Reino Unido	14,568	Brasil, Argentina, Panamá, Chile
6	FleetBoston Financial Corp.	Estados Unidos	12,571	Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Panamá, México, Perú
7	Scotiabank	Canadá	12,022	México, Chile, R. Dominicana, El Salvador, Panamá
8	JP Morgan Chase	Estados Unidos	5,531	Brasil, México, Chile
9	Banca Intesa (Sudameris)	Italia	4,093	Perú, Argentina, Brasil, Colombia
10	BNP Paribas	Francia	3,958	Brasil, Panamá

FUENTE: CEPAL, La inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2004.

TABLA VII

Zacatecas: Superficie, producción y rendimiento de los principales cultivos, 1998-2003

Frijol	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Superficie cosechada (ha)	708,322	480,185	532,126	527,588	759,175	654,191
Producción (ton)	330,175	197,946	265,023	304,081	543,236	452,127
Rendimiento promedio (ton/ha)	0.5	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7
Rendimiento promedio nacional (ton/ha)	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
Maíz	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Superficie cosechada (ha)	283,255	179,823	225,210	257,569	316,132	351,032
Producción (ton)	274,344	203,475	247,373	319,008	370,623	522,779
Rendimiento promedio (ton/ha)	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.5
Rendimiento promedio nacional (ton/ha)	2.3	2.5	2.5	2.3	2.3	2.3
Chile Seco	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Superficie cosechada (ha)	22,832	33,923	24,772	24,010	28,452	30,488
Producción (ton)	39,427	49,261	40,377	41,492	43,960	40,967
Rendimiento promedio (ton/ha)	1.73	1.45	1.63	1.73	1.55	1.34
Rendimiento promedio nacional (ton/ha)	1.77	1.53	1.69	1.74	1.61	1.52
Avena Forrajera	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Superficie cosechada (ha)	103,126	40,393	56,250	97,284	63,413	134,249
Producción (ton)	473,075	300,985	338,737	1,134,591	1,513,151	3,918,622
Rendimiento promedio (ton/ha)	4.6	7.5	6.0	11.6	17.6	4.0
Rendimiento promedio nacional (ton/ha)	8.1	8.8	8.4	14.3	16.8	16.2

Fuente: SAGARPA, Sistema Agropecuario de Consulta, México, 2003.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 5ª edición, 2000.

Akzin, Benjamín, Estado y Nación, México, FCE, 1ª reimpresión, 1983.

Alonso, Jorge (coordinador), El Estado mexicano, México, Ed. Nueva Imagen, 1ª edición, 1982.

Ayala Espino, José, Mercado, Elección Pública e Instituciones: revisión de las teorías modernas del Estado, México, Facultad de Economía, UNAM, 1995.

-----, Límites del Mercado, Límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado, México, INAP, 1ª Edición, 1992.

Bartels, Cornelis P.A., Economía del bienestar, distribución del ingreso y desempleo, México, FCE, 1982.

Biscaretti di Ruffia, Paolo, Introducción al Derecho Constitucional Comparado, México, FCE, 1ª reimpresión, 1998.

Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, México, FCE, 8ª reimpresión, 2001.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski, Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata, Madrid, Alianza Editorial, 1ª edición, 1995.

Cabrero, Enrique y Gilberto García (coordinadores), Premio Gobierno y Gestión Local, México, CIDE, 2003.

Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, México, Ed. Porrúa, 3ª Edición, 1999.

Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, Ed. Limusa, 2ª reimpresión, 1989.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003, [http:// www.eclac.cl/](http://www.eclac.cl/)

-----, La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004, <http://www.eclac.cl/>

Colomer, Joseph M., Instituciones Políticas, España, Ed. Ariel, 1ª edición, 2001.

Cruz Soto, Luis, Repercusiones del TLC en las finanzas de las empresas mexicanas, México, Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizadas S.A. de C.V., 1ª edición, 1998.

Cuadrado Roura, Juan (coordinador), Introducción a la política económica, España, Ed. McGraw Hill, 1995.

Delgado Wise, Raúl, Humberto Márquez Covarrubias y Héctor Rodríguez Ramírez, Despoblamiento, Organizaciones Transnacionales y Desarrollo Regional: El caso de la zona de alta migración zacatecana, México, sin editorial, 2004.

Deutsch, Karl W., Política y Gobierno, México, FCE, 2ª reimpresión, 1998.

Dussel Peters, Enrique, La inversión extranjera en México, Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, CEPAL, 2003, <http://www.eclac.cl>

Engels, Federico, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, México, Editores Unidos Mexicanos, 4ª edición, 1981.

García Zamora, Rodolfo, Migración, Remesas y Desarrollo Local, México, Doctorado en Estudios de Desarrollo, UAZ, 1ª Edición, 2003.

González García, Juan Carlos, Semejante reforma económica institucional y modelo de desarrollo con orientación externa en México y la República Popular China 1980-2000, Centro de Estudios e Investigaciones sobre la Cuenca del Pacífico, Universidad de Colima, <http://www.ucol.mx/acerca/coordinaciones/cgic/cueicp/investiga.htm>

González Marín, María Luisa (coordinadora), Globalización en México y desafíos del empleo femenino, México, UNAM, IIE, 1ª edición, 2000.

Guerrero, Omar, Del Estado gerencial al Estado cívico, México, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, 1999.

-----, La administración pública del Estado capitalista, México, Ed. Fontamara, 1ª Edición, 1986.

Heller, Hermann, Teoría del Estado, México, FCE, 11ª reimpresión, 1985.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Guía de conceptos, uso e interpretación de la estadística sobre la fuerza laboral en México, México, 2002.

León y Ramírez, Juan Carlos, La construcción de Espacios Públicos en la democracia, México, UNAM, Tesis de doctorado, 2003.

Lindblom, Charles E., Democracia y Sistema de Mercado, México, FCE, 1ª reimpresión, 2000.

Mankiw, N. Gregory, Principios de Economía, España, 2ª Edición, Ed. McGraw Hill, 2002.

Oszlak, Oscar (compilador), Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos, Argentina, Ed. Piados, 1ª edición, 1984.

Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, México, INAP, 2ª reimpresión, Vol. I, 1988.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 2004, <http://www.undp.org/spanish/>

Quiroga Leos, Gustavo, Organización y métodos en la Administración Pública, México, Ed. Trillas, 1987.

Reyes Heróles, Federico, Transfiguraciones políticas del Estado mexicano, México, FCE, 1ª edición, 1986.

Secretaría de Economía, Informe de Evaluación correspondiente al cuarto trimestre del ejercicio fiscal de 2004, <http://www.economia.gob.mx>

Stiglitz, Joseph E., La Economía del Sector Público, España, Ed. Antoni Bosch, 3ª Edición, 2002.

Testimonios de El Mercado de Valores, Desarrollo económico y participación del Estado en la economía nacional, México, Nafin, 1ª edición, Tomo II, 1990.

Universidad Nacional Autónoma de México, Evaluación del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM): ejercicio fiscal enero-agosto de 2004, <http://www.economia.gob.mx>

Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas, México, Ed. Plaza y Valdés, 1ª Edición, 2000.

-----, La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública, México, IAPEM, 1ª Edición, 2005.

-----, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, UAEM-IAPEM, 1ª Edición, 1997.

----- (coordinador), Perfil Contemporáneo de la Administración Pública, México, IAPEM, 1ª Edición, 2005.

Vellinga, Menno (coordinador), El cambio del papel del Estado en América Latina, México, Ed. Siglo XXI, 1997.

Waldo, Dwight, Administración Pública, México, Ed. Trillas, 4ª edición, 1979.

LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno del Estado de Zacatecas 1999-2004.

Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno del Estado de Zacatecas 2005-2010.

PERIÓDICOS

El Financiero

El Universal

La Crónica

La Jornada

Reforma

Imagen (Diario de Zacatecas)

Página 24 (Diario de Zacatecas)

REVISTAS

Blanco 2004, Zacatecas, México, No.3, marzo de 2004.

Blanco 2004, Zacatecas, México, No. 4, noviembre de 2004.

Este País, México, No. 173, agosto de 2005.

SITIOS DE INTERNET UTILIZADOS

- www.sedesol.gob.mx
- www.inegi.gob.mx
- www.stps.gob.mx
- www.economia.gob.mx

- www.contactopyme.gob.mx
- www.fonaes.gob.mx
- www.banxico.org.mx
- www.zacatecas.gob.mx
- www.congresozaac.gob.mx
- www.oit.org.mx
- www.ocdemexico.org.mx
- www.oecd.org
- www.undo.org/spanish/
- www.eclac.cl